

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

La Loi sur les Retraites Ouvrières

DANS SES RAPPORTS

avec l'Assistance Publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mercredi 20 mars 1912, à 4 heures 1/2

PAR

Paul MIRET

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : } MM. LARNAUDE, professeur.
POLITIS, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

La Loi sur les Retraites Ouvrières

DANS SES RAPPORTS

avec l'Assistance Publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mercredi 20 mars 1912, à 4 h. 1/2

PAR

Paul MIRET

Président : M. BERTHÉLEMY.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
POLITIS, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912





Digitized by the Internet Archive
in 2026

L A

LOI SUR LES RETRAITES OUVRIÈRES

DANS SES

RAPPORTS AVEC L'ASSISTANCE PUBLIQUE

INTRODUCTION

Dans son rapport sur la loi des retraites ouvrières, M. Guieysse s'exprime ainsi : « Assurer la sécurité du travailleur pendant son âge mûr, lui garantir un avenir honorable pendant sa vieillesse, sont des problèmes qu'une démocratie reposant sur le suffrage universel ne devrait plus avoir à se poser. La solution rapide de ces questions s'impose aux moins clairvoyants comme une nécessité inéluctable. »

Ces quelques mots résument l'état d'esprit de notre génération. Les lois sociales se succèdent à brefs intervalles, chacune apportant sa contribution à l'œuvre générale de la solidarité nationale. Mais l'accord sur

le but à atteindre n'exclut pas les divergences sur les moyens pour y parvenir.

Ce but est l'aide à apporter aux classes laborieuses, dont la situation paraît empirer de jour en jour, tandis que s'accroît le bien-être des classes possédantes. Ce phénomène est consécutif à la concentration capitaliste qui a accumulé par milliers dans les usines les ouvriers, éparpillés autrefois dans des boutiques, soit comme petits producteurs autonomes, soit comme employés de petits producteurs.

Dépourvus désormais de la protection d'un maître qui les connaissait, s'intéressait à eux, les aidait au besoin, ils sont devenus une foule anonyme sous la direction d'un chef, qui, stimulé par la concurrence, est porté à les considérer beaucoup trop comme de simples machines.

L'Etat ne pouvait rester indifférent au sort de cette armée de salariés qui constitue l'élément vital, la force et la richesse de la nation. C'est à la fois une obligation morale et un intérêt bien compris que de leur venir en aide. C'est à cela que tend la législation actuelle, c'est à cette nécessité que l'on doit l'organisation de la protection légale des travailleurs.

L'appui que peut accorder l'Etat aux travailleurs se présente sous deux aspects. Il peut d'une part intervenir d'une façon active pour améliorer leur situation; il peut d'autre part atténuer ou supprimer les risques qui peuvent la rendre pire (accidents, chômage, ma-

ladie, vieillesse, invalidité). C'est sur ce dernier point que s'est portée avant tout la sollicitude du législateur. La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières répond à l'une de ces préoccupations.

On a dit avec raison que la loi des retraites ouvrières ne réalisait qu'une étape de plus dans la voie des réformes de solidarité sociale. Une législation sur les risques d'invalidité et de chômage est appelée à la compléter à bref délai. Constatons toutefois dès à présent l'importance d'une loi qui, malgré les imperfections que lui ont reconnues ses propres auteurs, marque la tendance de l'Etat à prendre en mains directement l'intérêt des classes laborieuses. Son intervention trop longtemps combattue se justifie par sa nécessité même.

La constitution des retraites obligatoires pour les vieux travailleurs présentait le grave danger, à raison du très grand nombre de bénéficiaires, de créer de sérieux embarras financiers. C'est cette difficulté qui a entraîné un système de retraites relativement compliqué et dans lequel intervient une part d'assistance. La retraite et la pension d'assistance sont cependant deux choses distinctes qu'on souhaiterait de ne pas trouver réunies dans une même loi.

Nous nous proposons dans cette étude de déterminer les frontières qui les séparent, d'étudier les dispositions d'assistance proprement dite insérées dans la loi des retraites ouvrières et de montrer comment on peut les justifier ou les combattre.

CHAPITRE PREMIER

PRÉVOYANCE ET ASSISTANCE.

§ 1^{er}. — Quel critérium peut déterminer les frontières qui les séparent.

La solidarité sociale se présente sous deux aspects. Il faut d'une part secourir les nécessiteux, les déshérités de la vie, les malades, les infirmes ; c'est le rôle de l'assistance ; il faut, d'autre part, conjurer les maux à venir par des mesures immédiates, c'est le rôle de la prévoyance.

Si l'on oppose parfois l'assistance et la prévoyance, c'est qu'elles sont, en effet, en rapport inverse l'une de l'autre. Plus la prévoyance se développe, moins l'assistance est utile, et il est évident que, si le domaine de la prévoyance pouvait être indéfiniment étendu, l'assistance n'aurait plus de raison d'être. En fait, il y a et il y aura toujours des malheurs soudains et forcément imprévus ; le rôle utile de l'assistance ne paraît donc pas près de disparaître.

Les lois sociales ont dû tenir compte de ces deux principes. Les unes se fondent sur la prévoyance, d'autres sur l'assistance, d'autres enfin sur les deux à la

fois. Jusqu'à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910, le principal effort du législateur s'était porté sur l'organisation de l'assistance obligatoire ; avec celle-ci apparaît la prévoyance obligatoire qui vient heureusement et harmonieusement compléter l'œuvre de solidarité de la troisième République. .

Il n'est pas facile de faire une démarcation nette entre la prévoyance et l'assistance. La prévoyance, ainsi que son nom l'indique, est la précaution prise contre un risque éventuel, précaution qui consiste dans l'accomplissement de certains actes ou l'acceptation de certains sacrifices immédiats dans le but d'annihiler ou d'atténuer les effets de l'événement futur redouté (maladie, vieillesse, chômage, etc.).

On peut distinguer la prévoyance collective, organisée dans l'Etat, dans la commune, etc. et la prévoyance individuelle dont la caractéristique est que c'est l'individu appelé à en bénéficier qui doit s'imposer les sacrifices nécessaires. On lui donne, dans ce cas, le nom d'assurance (1).

C'est surtout à cette idée d'assurance que s'est attaché le législateur de 1910, puisqu'il a obligé l'ouvrier ou le paysan, bénéficiaire éventuel des retraites, à prendre part à leur constitution. De cette façon, a-t-on dit, la loi prend un caractère de haute moralité. L'ouvrier

(1) L'expression « assurance obligatoire » est employée dans le décret du 25 mars 1911 (art. 3).

devenu prévoyant, prépare sa propre retraite avec l'aide de son patron et de l'Etat. Il pourra, arrivé à la vieillesse, se présenter la tête haute pour toucher une pension à laquelle il a droit. Il n'aura pas à tendre la main pour recevoir l'humiliant bienfait de l'assistance. Il est assuré, non assisté.

Ainsi voilà le critérium entre l'assurance et l'assistance établi. L'ouvrier a-t-il « versé » pour sa retraite ? Il est assuré et nous sommes dans le domaine de la prévoyance. N'a-t-il pas versé ? Pure assistance.

Cette solution n'est-elle pas trop simpliste ? Supposons que la cotisation ouvrière soit indéfiniment réduite et l'aide du patron et de l'Etat considérablement augmentée. Pouvons-nous admettre qu'une cotisation de quelques centimes par an suffirait à donner à la retraite le caractère de dette de prévoyance, péniblement et noblement acquise ? Considérons encore l'ouvrier qui, âgé de soixante-quatre ans au moment de l'application de la loi, a obtenu pour un versement unique de 9 francs une rente de plus de 100 francs, et celui qui, étant âgé de soixante-cinq ans, a été pensionné comme assisté. Est-ce cette différence de 9 francs qui doit faire classer le premier parmi les prévoyants, le second parmi les assistés ?

La cotisation ouvrière nous paraît donc un critérium insuffisant pour marquer la limite entre la prévoyance et l'assistance.

Pour faire cette démarcation théorique, il faut, à

notre avis, remonter à la définition générale de la prévoyance. Un fait d'expérience indéniable est que le travailleur vieux et épuisé est fréquemment sans ressources. Il importe pour lui-même et pour la société que cette situation cesse. En dehors de la question morale, de la question de sentiment, il y a intérêt pour le bon ordre social que celui qui a travaillé ait du pain pour ses vieux jours. Quels attentats ne lui suggèreraient pas sa misère et ses rancunes contre une société marâtre et injuste !

En venant en aide à ce vieillard, la société ne lui donne pas, à proprement parler, un secours. Elle lui reconnaît un droit, droit que l'ouvrier s'est assuré par une vie de labeur. En lui donnant une retraite elle fait œuvre de prévoyance ; d'abord parce qu'elle stimule le travailleur encore jeune, qu'elle garantit contre une vieillesse misérable, ensuite parce qu'elle apaise les sourdes haines des vieux travailleurs délaissés.

Donner des retraites aux vieux travailleurs, c'est encourager et ennoblir le travail et éviter les désordres sociaux. C'est une mesure de prévoyance au même titre que reboiser des forêts ou élever des digues.

Peu importe dès lors le mode de constitution de la retraite. Qu'elle résulte de l'effort simultané de l'Etat, du patron et de l'ouvrier, qu'elle soit à la charge de l'Etat seul, cela n'en modifie nullement le caractère.

Le critérium se ramène à ceci : le bénéficiaire de l'allocation est-il un vieux travailleur ? Son allocation

relève du domaine de la prévoyance ; s'il n'a pas derrière lui un passé de dignité et de labeur, s'il est une épave inconnue, le secours qui lui sera accordé sera un secours d'assistance. Il y a entre les deux individus cette différence qu'à l'un la société tend la main pour le soutenir, à l'autre pour le relever.

Peut-on sans injustice assimiler ces deux catégories de malheureux ? S'ils sont égaux devant la misère, ils diffèrent par leurs mérites, et s'il paraît équitable d'étendre aux seconds un bienfait dont ils se sont montrés peu dignes, ne serait-il pas abusif d'infliger aux premiers le cortège de déchéances et d'humiliations qu'entraîne généralement l'assistance ?

Ce dernier critérium n'échappe pas cependant à quelques critiques justifiées.

Comment, dit-on, faire la preuve de toute une vie de travail ? Les cas sont rares où l'ouvrier reste attaché au même patron pendant tout le cours de sa carrière. Non seulement il peut changer de patron, mais changer de résidence, changer de métier. Il faudrait lui imposer l'obligation de constituer un dossier justificatif de l'emploi de son temps, dossier précieux dont la perte entraînerait l'annulation de ses droits, et qui exigerait, en tous cas, un long et minutieux examen pour constater, au moment de l'arrivée à la retraite, le bien fondé à en bénéficier.

Il faut aussi tenir compte que l'ouvrier peut se trouver sans travail pour des causes indépendantes de sa

volonté (maladie, chômage, etc.). Comment établir ou vérifier cet imprévu ?

A côté de ces difficultés pratiques, on peut observer qu'il peut y avoir des travailleurs dont le chiffre de salaires est suffisant pour qu'ils puissent épargner et qui, s'ils ne l'ont pas fait, sont moins dignes d'intérêt que ceux à qui une misère subite arrive sans qu'ils puissent en être rendus responsables.

Il faut donc reconnaître que ce critérium, très logique en théorie, ne saurait embrasser les différentes hypothèses qui peuvent se présenter. Il est, au même titre que le précédent, insuffisant.

Une certaine imprécision règne donc sur cette matière. On en retrouve la trace dans tous les systèmes de retraites ouvrières et paysannes. Dans tous, assistance et assurance se trouvent confondues, et on ne peut les classer que par la prépondérance qui y est donnée à l'une ou à l'autre. Nous les diviserons donc en : systèmes à base d'assistance et systèmes à base d'assurance.

§ 2. — Systèmes de retraites à base d'assistance.

Donner des retraites à tous les vieillards nécessiteux sans leur imposer de conditions serait une mesure qui, au premier abord, rallierait les suffrages de tous les gens de cœur. L'expérience démontre cependant qu'une telle générosité n'est ni désirable, ni juste. Elle détruirait l'initiative individuelle, arrêterait l'épargne et

frustrerait ceux qui devraient payer de leur labeur la retraite des oisifs.

Pour résoudre ce problème des retraites, il faut éviter le double écueil du « trop » et du « trop peu ». C'est ce qui crée ce danger des retraites à base d'assistance que signalait, il y a déjà plus d'un siècle, le grand philanthrope La Rochefoucault-Liancourt : « La vieillesse pauvre, dit-il, qui, à tant de titres, appelle l'assistance de la société, doit cependant, en étant pourvue de l'exact nécessaire, être secourue de manière à ne pas favoriser l'imprévoyance et par conséquent la dissipation et la débauche pendant leur vie. Le principe véritable d'assistance publique serait mieux suivi, en proposant des retraites commodés, abondamment pourvues, à celui qui, par quelque économie faite pendant sa vie de travail, pourrait fournir un prix très inférieur aux avantages qu'il en tirerait, qu'en donnant, même avec moins de dépenses, à l'homme qui n'a rien ménagé, une assistance au delà du nécessaire. »

L'opinion de La Rochefoucault-Liancourt n'a pas vieilli. Les législations modernes ont écarté le principe des retraites de pure assistance ; tous les systèmes basés sur l'assistance imposent certaines obligations aux bénéficiaires.

Nous examinerons à propos des critiques faites à la loi du 5 avril 1910 les projets à base d'assistance que l'on a présentés comme correctifs à ce que l'on y estime défectueux. Parmi ceux qui ont été réalisés à l'étranger

nous pouvons citer les systèmes anglais, danois, australiens et néo-zélandais.

Nous voudrions donner ici une idée du mécanisme du système anglais. Nous ne saurions mieux l'analyser qu'en empruntant les propres termes du rapport de M. Cuvinot : « La loi anglaise du 1^{er} août 1908 repose, comme la loi française du 14 juillet 1905, sur l'idée d'assistance ou plutôt de solidarité nationale, étant donné qu'il n'est demandé aucune cotisation aux personnes appelées à en bénéficier, et que celles-ci sont absolument distinctes des assistés de la loi de finances.... Pour recevoir une pension de vieillesse, il faut avoir atteint l'âge de soixante-dix ans, être sujet anglais depuis vingt ans au moins, et résider dans le Royaume-Uni ; d'autre part, les ressources personnelles de l'intéressé ne doivent pas dépasser 31 livres st. 10 schellings par an (790 fr.). Toutefois, ne sont pas admises au bénéfice de la pension les catégories de personnes indiquées ci-après : *a*) celles qui reçoivent un secours d'assistance publique, sauf certaines exceptions énumérées par la loi ; *b*) celles qui, avant l'ouverture du droit à la pension, ont habituellement manqué de travailler selon leur capacité, les occasions et leurs besoins, pour leur entretien ou leur profit, ou pour celui des personnes placées sous leur dépendance..... ; *c*) les personnes détenues dans un asile, soit par application de la loi sur les aliénés, soit comme indigentes ou aliénées criminelles ; *d*) celles qui ont subi une condamnation entraînant l'in-

capacité perpétuelle ou momentanée de recevoir cette pension. ... Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse, à la différence de l'assisté, n'est privé d'aucune franchise, d'aucun droit ni privilège et n'est frappé d'aucune incapacité. »

On voit, d'après ce bref résumé, que si le système anglais prend des racines dans l'assistance en tenant compte des ressources des postulants et en ne demandant pas de cotisations, il s'en éloigne en exigeant une vie de travail pour pouvoir bénéficier des retraites et en séparant avec netteté la pension de retraite ainsi comprise de la pension d'assistance proprement dite ; le bénéfice de la première supprime de plein droit l'aptitude à obtenir l'autre.

§ 3. — Systèmes de retraites à base d'assurance.

Contrairement aux systèmes précédents, ceux qui ont pour base l'assurance exigent de la part du bénéficiaire un effort de prévoyance, un sacrifice qui lui donne un véritable droit de créance envers l'Etat pour l'obtention d'une retraite.

Il est évident que l'Etat ne peut être, à l'égard des bénéficiaires éventuels, un assureur ordinaire. Pour qu'il y ait vraiment « retraite », il faut que l'Etat ajoute des avantages supplémentaires à ceux qui résulteraient d'une épargne sagement placée. Ces avantages peuvent être soit des obligations imposées aux employeurs

de joindre leurs cotisations à celles de leurs employés, soit des bonifications prises sur le budget de l'État, soit les unes et les autres à la fois.

Théoriquement, dans ce système, l'État ne se préoccupe pas de la situation de fortune des intéressés. La retraite résulte automatiquement de l'accomplissement des formalités et versements prescrits. Toutefois la rigidité de ce principe n'exclut pas des dispositions bienveillantes en faveur de certaines catégories de bénéficiaires particulièrement éprouvés ou de condition trop précaire. Ainsi les lois à base d'assurance font appel à leur tour par certains côtés à des combinaisons qui ont un caractère d'assistance.

La loi allemande du 13 juillet 1899 et la loi française du 5 avril 1910 sont les types des lois de retraites de cette nature.

La loi du 5 avril 1910 établit des retraites ouvrières et paysannes basées sur une triple contribution (contributions ouvrière et patronale, allocations de l'État). La condition de salariat est exigée pour la catégorie d'assurés dits assurés obligatoires, mais à côté de cette catégorie se place celle des assurés facultatifs, métayers, fermiers, petits patrons dont les revenus n'excèdent pas cinq mille francs.

A propos de la cotisation ouvrière qui vaut à la loi le titre d'œuvre de prévoyance, nous devons faire deux remarques.

1^{re} Cette cotisation est obligatoire. Peut-on dire que

la prévoyance rendue obligatoire soit vraiment de la prévoyance ?

2° La cotisation ouvrière a été déclarée nécessaire pour donner à l'ouvrier l'habitude de la prévoyance, pour le rendre digne d'un bénéfice, dû en partie à sa collaboration. Or il a été admis que la cotisation ouvrière pouvait être payée par le patron, qui voudrait bien s'en charger, et l'on a même déclaré cette pratique recommandable (1). Nous estimons donc que c'est forcer un peu le sens des mots que de dire que l'assurance est le pivot de la loi des retraites ouvrières. Elle nous apparaît plutôt comme une œuvre de prévoyance générale au sens que nous avons indiqué.

En tous cas, à côté du fonctionnement normal de la

(1) M. Viviani, ministre du travail, s'est exprimé ainsi : « Nous voulons astreindre l'ouvrier au versement parce que nous voulons mettre entre ses mains un droit, un droit supérieur aux disputes et aux querelles humaines, un droit qui échappe à l'arrêt quelquefois arbitraire des pouvoirs locaux qui, sans cela, s'il s'agissait d'assistance, seraient perpétuellement penchés sur l'ouvrier pour mesurer son aisance ou pour mesurer sa détresse, un droit qu'il puisse invoquer, quoi qu'il fasse, quelle que soit son opinion, un droit qu'il pourra invoquer, qui lui permettra de se lever fièrement *parce qu'ayant versé, il réclamera la justice et non la faveur* » (Chambre des députés, *J. off.*, 31 mars 1910, p. 1798).

D'autre part, pendant la discussion à la Chambre en 1906, M. Millebrand, président de la commission, a fait la déclaration suivante :

« La commission veut qu'en aucun cas l'employeur ne puisse reprendre sur le salaire de l'employé la part qui lui incombe. Mais il est bien entendu qu'à l'inverse, il est non seulement permis, mais encore recommandé aux employeurs qui le voudront, de prendre à leur charge la part des employés (*J. off.*, 19 janvier 1906, p. 13 et 14).

retraite, il a fallu prévoir des cas spéciaux, provenant soit de l'âge des intéressés au moment de l'application de la loi, soit d'accidents en cours d'acquisition de la retraite. Pour résoudre les difficultés qu'ils entraînaient, on a fait appel aux principes et aux règles de l'assistance.

CHAPITRE II

DES DISPOSITIONS D'ASSISTANCE INCORPORÉES DANS LA LOI SUR LES RETRAITES OUVRIÈRES.

Les dispositions ayant un caractère d'assistance sont une exception dans la loi du 5 avril 1910. Elles y ont été introduites, non sans protestations, dans le but de hâter le vote d'une loi depuis longtemps en chantier et avec l'arrière-pensée qu'elles ne constituent que des solutions provisoires.

Certaines d'ailleurs n'auront qu'une durée limitée. Ce sont celles qui s'appliquent aux personnes se trouvant trop âgées pour prendre part au régime normal des retraites.

Les autres ont pour but d'apporter une aide momentanée à ceux qui sont frappés de malheurs imprévus pendant l'acquisition de la retraite, ou à leur famille.

Enfin il est possible que, au cours des améliorations qui seront apportées à la loi, de nouvelles mesures d'assistance soient introduites, au profit des travailleurs ayant à leur charge une nombreuse famille et de ceux d'entre eux dont le salaire est trop faible pour leur demander un nouveau sacrifice, si léger soit-il.

Actuellement les dispositions d'assistance incorporées dans la loi du 3 avril 1910 sont :

1° Les dispositions de l'article 7 faisant rétrograder la loi d'assistance du 14 juillet 1905 au profit des vieillards âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans au moment de l'application de la loi et par conséquent trop âgés pour recueillir la retraite de la loi de 1910 et pas assez pour être assistés conformément à la loi de 1905.

2° Les dispositions de l'article 36, § 11, étendant aux assurés facultatifs de soixante-cinq à soixante-dix ans au moment de l'application de la loi le bénéfice de l'article 7.

3° Les dispositions de l'article 8 réglant l'application simultanée des deux lois du 14 juillet 1905 et du 3 avril 1910.

4° Les dispositions de l'article 6 concernant les veuves et les enfants d'ouvriers décédés en cours d'acquisition de la retraite.

Nous nous proposons dans ce chapitre d'exposer et de commenter les dispositions énumérées ci-dessus, d'examiner la situation des salariés étrangers en présence de ce régime de faveur, et de mentionner quelques dispositions d'assistance qui, quoique non inscrites dans la loi, ont été mises en discussion, et pourraient y être ajoutées, au cours des remaniements projetés.

I. — L'assistance-retraite.

On désigne sous le nom d'assistance-retraite un régime exceptionnel et provisoire dont le but est de faire bénéficier d'une retraite les personnes trop âgées au moment de l'application de la loi pour pouvoir collaborer à la constitution de la retraite normale.

L'âge fixé pour la retraite est de soixante-cinq ans. Les formalités pour l'acquérir doivent commencer normalement trente ans au moins avant cet âge. Il aurait donc fallu attendre trente années pour voir arriver au terme fixé les premiers bénéficiaires. Le législateur a pensé qu'une réforme aussi utile, répondant à un besoin aussi urgent, ne pouvait être ainsi retardée. De plus, n'était-il pas illogique de priver de retraites la génération qui aurait travaillé à les organiser ? Il a donc, à côté du régime normal, créé un régime provisoire assurant à tous les ouvriers dont l'âge est compris entre quarante et soixante-cinq ans le bénéfice d'une retraite spéciale et de quotité variable suivant les sacrifices consentis.

Mais une lacune restait encore à combler. Quel allait être le sort des vieux travailleurs, qui, âgés de plus de soixante-cinq ans, se trouvaient complètement en dehors du système des retraites ? Ceux d'entre eux qui avaient atteint soixante-dix ans pouvaient bénéficier de la loi du

14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire. Mais ceux dont l'âge était compris entre soixante-cinq et soixante-dix ans ne pouvaient bénéficier d'aucune de ces deux lois et restaient seuls sans secours. C'est pour leur venir en aide qu'une disposition spéciale de la loi de 1910, l'article 7, a créé en leur faveur le système mixte de l'assistance-retraite.

Cet article est ainsi conçu :

« Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 est étendu aux personnes visées, à l'article 1^{er}, âgées de soixante-cinq à soixante-neuf ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance ; mais les sommes qui leur seront attribuées seront limitées à la moitié des allocations, accordées par application de cette dernière loi, et seront à la charge exclusive de l'État.

« Toutefois les sommes attribuées chaque année ne pourront être supérieures à cent francs.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions spéciales dans lesquelles seront dressées les listes des bénéficiaires du présent article ainsi que la composition et les attributions des commissions chargées de statuer sur les allocations et sur les secours. »

De ce texte il résulte qu'en dehors des conditions d'âge, les bénéficiaires éventuels doivent remplir à la

fois les conditions prévues par la loi de 1905 et par celle de 1910 (1).

Conditions imposées par la loi de 1905. — L'article 1^{er} du 14 juillet 1905, modifié par la loi du 31 décembre 1907 (art. 55), est ainsi conçu :

« Tout Français privé de ressources, soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence reçoit aux conditions ci-après l'assistance instituée par la présente loi. »

Cet article indique que, pour bénéficier d'une pension d'assistance, il faut :

- 1° Etre Français ;
- 2° Etre privé de ressources.

1° Etre Français. — Tandis que les étrangers sont admis à participer à certains avantages de la loi de 1910, la qualité de Français est la première des conditions imposées par la loi de 1905. Elle devient donc indis-

(1) Il importe de remarquer que, bien qu'inséré dans une loi de retraites, l'article 7 est une mesure de pure assistance. M. Mollard a fait observer au Sénat que l'on aurait pu considérer l'article 7, comme une extension bienveillante de la loi des retraites et non comme un simple élargissement de la loi d'assistance. Il a ajouté : « Après les explications de M. le ministre, cette interprétation ne pourra plus subsister tant au point de vue de la clarté de la loi que de la nécessité de mettre dès aujourd'hui un terme à des illusions qui en se prolongeant auraient pu avoir de graves inconvénients au jour de l'application de la loi » (Sénat, 18 janvier 1910).

pensable pour bénéficier de l'assistance-retraite. En cas de doute sur la nationalité, la preuve incombe à l'intéressé.

En ce qui concerne les naturalisés, ils n'ont droit à l'assistance-retraite que s'ils ont été naturalisés avant l'âge de cinquante ans.

La loi ne prévoit pas le cas de réintégration dans la qualité de Français. Une circulaire ministérielle du 4 mai 1911 indique que la doute doit bénéficier aux intéressés. Par exemple, une Française, devenue étrangère par son mariage avec un étranger, sera dès sa réintégration, et quel que soit son âge, considérée comme remplissant la condition de nationalité.

2° *Etre privé de ressources.* — Dans le régime normal des retraites, la situation de fortune des bénéficiaires éventuels n'est pas prise en considération. S'ils ont rempli les obligations que la loi leur impose, ils ont un droit acquis à leur retraite. Au contraire, ceux qui sont placés sous le régime de l'article 7 doivent justifier qu'ils sont privés de ressources.

L'expression « privé de ressources » ne doit pas être entendue dans le sens d'indigence absolue. L'intéressé possédant quelques revenus fixes, minimes, bénéficie de la loi tant que le chiffre de ses ressources est inférieur au taux de l'allocation mensuelle. Dans ce cas la pension qu'il est appelé à toucher sera égale à la différence qu'il y aura entre le taux de l'allocation mensuelle et le chiffre de ses ressources.

La loi de 1905 fait encore des distinctions suivant la nature des ressources (art. 20). Celles qui proviennent de l'épargne n'entrent en déduction qu'à partir de 60 francs et seulement pour moitié, jusqu'à concurrence d'un maximum fixé pour l'allocation totale à 480 francs. Un faveur spéciale, accordée à ceux qui ont élevé au moins trois enfants, porte à 120 francs le chiffre d'épargnes ne devant pas entrer en déduction. Sont considérées comme provenant de l'épargne les ressources « fixes et permanentes de la bienfaisance privée », par exemple la pension viagère léguée à un vieux serviteur. (Dans ce cas il n'y a plus de portion intangible de 60 ou 120 francs). Les ressources consistant en un petit capital mobilier ou immobilier jouissent aussi d'un régime de faveur : on les évalue au chiffre produit par le placement hypothétique de la somme, correspondant à leur évaluation en rente viagère à capital aliéné (11, 13 0/0). Enfin la loi du 31 décembre 1907 a distingué une catégorie des ressources, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction de la pension, ce sont celles qui proviennent du travail actuel du vieillard secouru.

Toutes les autres ressources sont considérées comme des revenus propres et sont déduites de l'allocation mensuelle. Il en est ainsi en particulier de la rente payée à un ouvrier à la suite d'un accident de travail, de la pension servie à la veuve d'un salarié après la mort de son mari rétraité, etc.

Le vieillard sans ressources, mais qui est assisté, soit

par sa femme, soit par ses enfants, soit par une personne charitable, est écarté du bénéfice de la loi de 1905 et par conséquent de celui de l'article 7 de la loi de 1910 (1).

Toutefois cette règle peut subir certaines exceptions à raison de la situation précaire de ceux chez qui le vieillard a trouvé un asile.

C'est à ceux qui veulent obtenir l'allocation prévue à l'article 7 qu'incombe la charge de démontrer qu'ils sont privés de ressources et qu'ils ne touchent pas de pension de leurs enfants. Cet assujettissement aux prescriptions minutieuses de la loi de 1905 les place dans une situation inférieure à celle de leurs camarades de travail moins âgés, ce qui fait l'objet de justes critiques.

Conditions imposées par la loi de 1910. — De ce qu'un vieillard de soixante-cinq à soixante-dix ans se trouve, pendant la période d'application de l'article 7, privé de ressources, il n'en résulte pas nécessairement qu'il bénéficiera d'une allocation. Aux conditions imposées par la loi de 1905 s'ajoutent, en effet, celles de la loi de 1910.

(1) Cf. Discours de M. Cochery, ministre des finances, pendant la première délibération du Sénat. — « Nous ne faisons pas dans l'article en discussion une loi nouvelle, nous appliquons la loi de 1905 à de nouveaux bénéficiaires. Cette dernière loi prescrit que l'on tiendra compte de l'aide que ceux qui doivent être assistés peuvent recevoir de leurs familles. Cette disposition s'applique de plein droit aux nouveaux bénéficiaires. »

Pour avoir droit aux allocations de l'article 7, il faut appartenir à l'une des catégories de bénéficiaires déterminées par l'article 1^{er} ainsi conçu.

« Les salariés des deux sexes de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'Etat, qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements et des communes bénéficieront, dans les conditions déterminées par la présente loi, d'une retraite de vieillesse. »

Comment doit-on entendre cette condition du salariat ? Suffit-il que le vieillard soit salarié au moment de l'application de la loi ou doit-il justifier qu'il a passé toute son existence dans le salariat ? La commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés avait opté pour le second système dans son projet de 1906. Il était nécessaire de justifier de trente années de travail à raison de deux cent cinquante jours de travail au minimum par année, la durée du service militaire étant réputée équivalente à une même durée de travail (1).

Cette solution rigoureuse n'a pas été admise. Le texte de l'article 7 indique qu'il suffit d'être salarié « au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi », ce membre de phrase s'appliquant à la fois à la condition d'âge et à la condition de salariat.

(1) V. Rapport de M. Guieysse, *J. off.*, 1906. Annexe, p. 565.

On peut remarquer toutefois que le rapport de M. Cuvinot au Sénat spécifiait que le bénéfice de l'article 7 s'appliquait aux « anciens ouvriers », ce qui pouvait laisser supposer qu'une certaine durée de salariat pouvait être exigée. Le ministre du travail appelé à se prononcer sur ce point a écarté cette dernière interprétation (1).

Fonctionnement de l'assistance-retraite. — Nous venons de voir que l'ensemble des dispositions de la loi du 14 juillet 1905 et des règlements d'administration publique qui la complètent, s'appliquent à l'assistance-retraite. Le législateur a voulu toutefois que la procédure à suivre et le jugement des réclamations fussent réglées par des dispositions spéciales. Cela a fait l'objet du décret du 24 mars 1911.

Le motif dont il s'est inspiré est que l'Etat, ayant à sa charge exclusive les frais de l'assistance-retraite, doit exercer son contrôle d'une façon plus efficace.

De même que les allocations d'assistance, celles de l'article 7 ne s'acquièrent pas automatiquement par l'arrivée à l'âge de soixante-cinq ans. Une demande est nécessaire. Le salarié qui veut encore travailler peut

(1) V. Chambre des députés, séance du 31 mars 1910.

M. Bonnefoy. — « Suffira-t-il qu'au moment où l'on arrivera à l'âge de soixante-cinq à soixante-neuf ans on soit salarié ? Il n'y aura pas de condition de durée du salariat ? Tous ceux qui sont salariés entre soixante-cinq et soixante-neuf ans pourront revendiquer le bénéfice de cette disposition s'ils sont indigents ? »

M. le ministre du travail. — « Parfaitement. »

continuer à le faire et rester soumis au régime ordinaire et par suite aux versements obligatoires.

Le fonctionnement de l'assistance-retraite réglé par le décret du 23 mars 1911 se distingue de celui de l'assistance ordinaire en ce qui concerne l'instruction des demandes, les autorités chargées de statuer sur les admissions et sur les recours, la composition de la commission supérieure, les retraites de l'assistance, et les règles spéciales à Paris et au département de la Seine.

Le tableau ci-dessous résume les dispositions de la loi de 1905 à ces différents points de vue avec, en regard, celles de la loi nouvelle.

Assistance proprement dite.

(Loi du 14 juillet 1905.)

Assistance-retraite.

(Décret du 24 mars 1911.)

Demande.

Une demande écrite doit être adressée au maire. Elle doit être signée par le demandeur.

S'il ne peut signer, il y appose un signe dont l'authenticité est attestée par deux témoins domiciliés dans la commune (art. 7).

Ibid. (art. 1^{er}).

Instruction de la demande.

La demande est transmise pour avis au bureau d'assistance. Celui-ci dresse une liste provisoire des vieillards infirmes et incurables remplissant

La demande est transmise pour avis au bureau d'assistance.

Cet avis connu, le maire transmet la demande avec l'avis du

Assistance proprement dite.

les conditions prescrites pour être admissibles aux allocations d'assistance.

La liste est dressée chaque année un mois avant la première session du conseil municipal.

Le bureau d'assistance transmet la liste des postulants ayant le domicile de secours communal au conseil municipal et celle de ceux qui ont un domicile de secours départemental ou pas de domicile de secours au préfet.

La liste est révisée un mois avant chacune des trois sessions du conseil municipal (art. 7).

Assistance-retraite.

bureau d'assistance et son avis personnel au sous-préfet de l'arrondissement.

Il joint au dossier le bulletin de naissance du postulant, un extrait du rôle des contributions directes, une attestation des ressources dont il est de notoriété publique que le postulant dispose, un état faisant connaître les membres de la famille tenus de la dette alimentaire et des conditions dans lesquelles ils s'en acquittent, ou leur impossibilité de s'en acquitter (art. 2).

Le sous-préfet réunit les renseignements complémentaires, notamment ceux qui sont nécessaires à la détermination du taux de l'allocation due au postulant et les joint au dossier (art. 3).

Admission.

Le conseil municipal, délibérant en comité secret, statue sur l'admission des postulants ayant le domicile de secours communal (art. 8).

Une commission cantonale statue sur l'admission de tous les postulants qui résidaient dans une commune du canton au moment où ils ont présenté leur demande.

Elle est composée du sous-

Assistance proprement dite.

Il prononce l'admission et fixe les conditions dans lesquelles ils seront assistés (art. 8).

La commission départementale prononce l'admission des postulants ayant le domicile de secours départemental.

La liste ainsi arrêtée est déposée au secrétariat de la mairie et avis du dépôt est donné par affiche aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est adressée en même temps au préfet du département.

Assistance-retraite.

préfet de l'arrondissement, du juge de paix, du percepteur et de deux habitants désignés par le préfet parmi les administrateurs du bureau d'assistance et des sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le canton.

La commission prononce l'admission à l'assistance et fixe le montant des allocations. Elle dresse en même temps que la liste des bénéficiaires un état des personnes tenues de la dette alimentaire.

La liste des bénéficiaires est transmise sans délai par le sous-préfet au préfet.

Avis des décisions est donné par la voie administrative à chaque postulant.

Recours.

Les réclamations contre les décisions prononçant ou refusant l'admission doivent être présentées dans un délai de vingt jours (art. 9).

Le droit de réclamation appartient à tout habitant et à tout contribuable de la commune (art. 9).

Ibid. (art. 5).

Le droit de réclamation n'appartient qu'au postulant et au préfet.

Assistance proprement dite.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

Les décisions du conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions (art. 10).

Les réclamations doivent être présentées à la mairie (art. 9).

Il est statué par décision motivée dans le délai d'un mois sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou du moins appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le président de la commission (le sous-préfet) donne dans les huit jours avis des décisions rendues au préfet et au maire qui opèrent sur la liste les

Assistance-retraite.

Le préfet peut réclamer la radiation ou la réduction de l'allocation dans un délai de deux mois.

La réclamation du préfet a un effet suspensif.

Les réclamations doivent être adressées au préfet, personnellement ou par mandataire.

Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur les réclamations par une commission établie au chef-lieu du département et composée du préfet, du président du tribunal civil ou du juge par lui délégué, du trésorier payeur général, du directeur des contributions directes, du vice-président du conseil de préfecture, de deux habitants du département désignés annuellement par le préfet parmi les administrateurs des bureaux d'assistance ou des sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le département (art. 6).

Le préfet donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au sous-préfet qui opère sur la liste les additions ou les retranchements prononcés.

Assistance proprement dite.

additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Assistance-retraite

Ces décisions sont intégralement notifiées par la voie administrative aux postulants (art. 7).

Appels sur les recours.

Les décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'intérieur qui saisit la commission centrale instituée par l'article 17.

Ibid.

Ce recours n'est pas suspensif.

Ibid.

La commission centrale se compose de vingt membres du conseil supérieur de l'assistance publique élus par leurs collègues, et de quatre membres du conseil supérieur de la mutualité élus par leurs collègues (Loi du 30 décembre 1908).

La commission supérieure se compose :

1° Des membres de la commission centrale instituée par les lois du 14 juillet 1905 et du 30 décembre 1908.

2° De vingt autres membres désignés annuellement par le ministre de l'intérieur (art 8).

Retrait de l'assistance.

L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Ibid.

Le retrait est prononcé suivant les cas par le conseil mu-

Le retrait est prononcé par la commission cantonale sur la

Assistance proprement dite.

municipal, la commission départementale ou le ministre de l'intérieur.

Il donne lieu aux mêmes recours.

Assistance-retraite.

proposition du préfet ou du sous-préfet.

Ibid.

Règles spéciales à Paris et au département de la Seine.

A Paris l'admission à l'assistance est prononcée provisoirement par le directeur de l'Assistance publique. Elle devient définitive après avoir été sanctionnée par le conseil municipal.

Dans le département de la Seine pour les indigents ayant le domicile de secours départemental, l'admission est prononcée par le préfet de la Seine provisoirement et par le conseil général définitivement.

La commission chargée de statuer sur les recours est composée du président du conseil de préfecture, président, de trois conseillers de préfecture, de six conseillers généraux de la Seine, de six délégués élus par le conseil de surveillance

A Paris l'admission est prononcée par une commission spéciale, établie dans chaque arrondissement, et composée du maire, président, du juge de paix, du secrétaire trésorier du bureau de bienfaisance, d'un administrateur dudit bureau et de deux fonctionnaires désignés annuellement par le ministre des finances.

Dans le département de la Seine, sauf Paris, la commission statuant sur les admissions se compose d'un conseiller de préfecture, du juge de paix, d'un percepteur et de deux habitants du canton (art. 43).

La commission chargée de statuer sur les recours comprend : le préfet de la Seine, trois conseillers de préfecture, trois juges du tribunal civil de la Seine, six fonctionnaires désignés par le ministre des finances, six habitants du départe-

Assistance proprement dite.

de l'assistance publique, de trois délégués des sociétés de secours mutuels dont le siège est à Paris (Décret du 30 mars 1907).

Assistance retraite.

ment de la Seine désignés par le préfet de la Seine parmi les administrateurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance ou des sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le département de la Seine (art. 14).

Quotité de l'allocation. — L'article 7 accorde aux personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans au moment de l'application de la loi des allocations fixées à la moitié de celles qu'elles auraient obtenues en vertu de la loi de 1905 sans pouvoir jamais dépasser 100 fr.

Les allocations mensuelles de la loi d'assistance variant de 5 à 30 francs, l'assistance-retraite variera de 30 à 100 francs. Les ressources personnelles, en dehors de celles indiquées précédemment, viennent encore faire réduire une pension déjà très faible. Dans une commune où l'allocation mensuelle est de 5 francs, il suffit que le vieillard de soixante-cinq ans ait un revenu fixe de 30 francs pour qu'il perde tout droit à l'assistance-retraite.

Le texte primitif de la commission du Sénat fixait pour ces allocations un maximum et un minimum. Elles devaient être de la moitié des allocations de la loi de 1905 sans pouvoir dépasser 120 francs ni être inférieures à 60 francs. L'administration de l'assistance publique ayant objecté que la fixation d'un minimum en-

trainerait beaucoup de difficultés, le Sénat a voté un amendement de M. Monis supprimant le minimum et réduisant le maximum à 100 francs.

Les allocations de l'article 7 sont incessibles et insaisissables comme celles de l'assistance ordinaire (loi de 1905, art. 21).

La pension d'assistance-retraite est universellement considérée comme trop modique. Il est probable que les premières améliorations apportées à la loi auront pour but de la relever (1).

(1) Il est intéressant de constater que dans tous les projets de loi présentés soit à la Chambre, soit au Sénat, le chiffre de la pension accordée aux vieillards de soixante-cinq à soixante-dix ans était plus élevé. Les statistiques établies sur le nombre approximatif des bénéficiaires et le coût de la retraite de cette catégorie ont contraint les ministres des finances à demander une réduction du montant de ces allocations.

Voici les principaux projets présentés sur ce point :

Rapport de M. Guieysse déposé le 22 novembre 1904 (*J. off.*, n° 2083 et annexes).

Les ouvriers âgés de soixante-cinq ans au moins au moment de l'application de la loi et justifiant de 30 années de travail recevront une allocation viagère annuelle. Ces vieillards toucheront la première année une allocation de 50 francs. Cette allocation sera augmentée de 4 francs par an jusqu'à ce qu'elle atteigne le maximum de 120 francs pour les ouvriers de l'industrie et du commerce, celui de 100 francs pour les ouvriers de l'agriculture.

Nouveau texte de la commission (*J. off.*, 1906, p. 565) :

Les ouvriers âgés de soixante-cinq ans accomplis et depuis cinq ans au moins de nationalité française recevront une allocation viagère s'ils justifient de trente années de travail à raison de 250 jours de travail au minimum par année. Cette allocation sera de 120 francs sans pouvoir élever au-dessus de 240 francs le chiffre total de la retraite.

Texte adopté par la Chambre. Projet de loi du 23 février 1906 :

L'âge de la retraite est fixé à soixante ans. Les allocations seront de 120 francs au moins sans pouvoir dépasser en tous cas 360 francs.

Régime financier. — Tandis que les dépenses d'assistance de la loi de 1903 sont partagées entre l'Etat, les départements et les communes, celles de la loi de 1910 sont entièrement à la charge de l'Etat. On ne voit pas clairement les raisons de cette différence (1). Le gouvernement proposait, contrairement à la commission, l'adoption du système de la loi de 1903. La discussion a porté sur les avantages et les inconvénients d'associer les conseils municipaux à l'établissement des allocations. Finalement le Sénat a adopté le texte de la commission.

(1) Au cours de la discussion au Sénat, M. Cochery, ministre des finances, s'est exprimé ainsi : « La raison essentielle qui a amené le gouvernement à demander que la dépense soit mise en partie à la charge des départements et des communes n'est pas dans l'économie assez faible qui en résulte ; la dépense totale serait de ce chef d'environ sept millions ; elle est surtout dans la préoccupation de faire surveiller plus étroitement ces allocations, d'assurer un contrôle plus sévère, en incitant les autorités locales et les conseils locaux, par suite de l'intérêt pécuniaire qu'y trouveraient les budgets administrés par eux, à ne pas laisser cette allocation à ceux qui n'y auraient pas véritablement un droit... »

M. Cazeneuve a répondu en ces termes : « On a, pour mettre à la charge collective des départements, des communes et de l'Etat, plutôt qu'à la charge exclusive de l'Etat, cette nouvelle dépense pour les indigents de soixante-cinq à soixante-dix ans, donné ce prétexte que dans les communes, le contrôle serait plus efficace et qu'il y aurait moins d'abus. Je prétends tout au contraire que, pour les dépenses de cette sorte, les dépenses d'assistance, les communes et les conseils municipaux échappent souvent moins aux influences immédiates, aux influences d'entourage, parfois même aux influences politiques qui peuvent s'exercer pour faire assister tel ou tel. »

Les dépenses prévues par ces allocations sont évaluées dans le rapport de M. Cuvinot à une somme de sept millions. Ce chiffre ira en décroissant chaque année jusqu'à ce que, dans cinq ans, la dépense cesse d'exister.

Retrait du bénéfice de l'assistance-retraite. — Le bénéfice de l'assistance-retraite cesse :

1° Par l'arrivée à l'âge de soixante-dix ans.

2° Par la survenance d'une infirmité absolue ou d'une maladie incurable entraînant l'invalidité totale.

Dans les deux cas le vieillard devient tributaire de la loi de 1905.

Le préfet du département du domicile de l'intéressé est chargé de provoquer le changement de régime conformément à l'article 15 du décret du 24 mars 1911 ainsi conçu : « Les bénéficiaires de l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 sont inscrits sur un registre tenu à la préfecture du département de leur résidence. Six mois avant le jour où ils doivent atteindre soixante-dix ans, le préfet prend les mesures nécessaires pour que chaque intéressé soit inscrit, s'il y a lieu, sur la liste des personnes à assister par application de la loi du 14 juillet 1905 dès le jour où il atteindra cet âge et sans interruption.

« A cet effet, il envoie le dossier au maire de la commune du domicile de secours, si l'ayant droit a un domicile communal dans son département ; au préfet

intéressé, si l'ayant droit a un domicile communal ou départemental dans un autre département ; au ministre de l'Intérieur, s'il est dépourvu de domicile de secours. La demande produite en exécution de l'article 1^{er} du présent décret tient lieu de celle prévue à l'article 7 de la loi du 14 juillet 1905 et est soumise à l'instruction prescrite par ladite loi. »

Ajoutons que le bénéfice de l'article 7 doit être retiré dans le cas de survenance de ressources et sauf réclamation de l'intéressé.

Extension du bénéfice de l'assistance-retraite aux assurés facultatifs. — Pendant la discussion de la loi au Sénat, on a proposé à diverses reprises d'assimiler le plus possible le régime des assurés facultatifs à celui des assurés obligatoires. C'est ainsi qu'en particulier le régime de l'article 7 leur a été appliqué par l'article 36, § 11, ainsi conçu :

« L'article 7 de la présente loi est étendu aux personnes visées au deuxième alinéa du présent article. De plus, pour ceux des intéressés de la période transitoire qui seraient à soixante-cinq ans dans les conditions requises pour bénéficier des allocations de la loi d'assistance, la bonification de l'Etat sera portée à un chiffre égal à celui de la bonification accordée aux assurés obligatoires du même âge, pourvu que les versements facultatifs de l'intéressé aient été de 18 francs pour chaque

année écoulée depuis la mise en vigueur de la présente loi. »

Rappelons que la loi entend par assurés facultatifs, les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui, habituellement, travaillent seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille (1) (art. 35, § 1^{er}).

D'autre part, le paragraphe 5 du même article accorde les avantages attribués aux assurés facultatifs :

1° Aux femmes et veuves non salariées des titres I et V ;

2° Aux salariés dont le salaire annuel est supérieur à 3.000 francs mais ne dépasse pas 5.000 francs. ~

Ces deux catégories constituent une classe d'assimilés, qui ne doivent pas être confondus avec les assurés facultatifs proprement dits. La loi ne parle que de ces derniers, à propos des avantages de la période transitoire. Parmi ces avantages se trouve l'allocation d'assistance ; la question s'est donc posée de savoir, si les femmes et veuves non salariées d'assurés obligatoires et les salariés dont le salaire dépasse 3.000 francs devraient être reconnus admissibles à cette allocation. Le ministre, consulté, a répondu négativement.

(1) L'expression « membre de leur famille » doit être entendue dans son sens le plus large ; elle ne comprend pas seulement la ligne directe (Circulaire, du ministre de l'Intérieur, du 4 mai 1911).

§ 2. — Cumul des allocations de la loi du 5 avril 1910 avec celles de la loi du 14 juillet 1905.

L'article 8 de la loi du 5 avril 1910 est ainsi conçu :

« Les bénéficiaires de l'article 1^{er} garderont les avantages prévus par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905.

« La retraite acquise par les versements des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne, la rente étant calculée à cet effet comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné .»

L'article 1^{er} ne comprend que les assurés obligatoires, mais en vertu de l'article 36, § 10, les assurés facultatifs sont admis à bénéficier de l'article 8 sous la condition d'avoir acquitté depuis la mise en vigueur de la loi ou depuis l'âge de dix-huit ans, la cotisation minimum de 9 francs.

L'article 8 répond à la question du cumul ou du non-cumul de la pension de retraite avec la pension d'assistance. Le cumul est possible en principe. L'ouvrier, déjà assuré en vertu de la loi de 1910, ne se verra pas refuser l'allocation d'assistance parce qu'il bénéficie déjà d'une retraite. Cependant, même dans le cas où il n'aurait d'autres ressources que cette retraite, l'allocation d'assistance ne viendra pas s'y ajouter entièrement. On la réduira proportionnellement au chiffre de cette retraite et sous les conditions de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 qu'il convient de rappeler :

ART. 20. — « Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas soixante francs (60 fr.). Cette quotité est élevée de soixante francs à cent vingt francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de quatre cent quatre-vingts francs (480 fr.). Les ressources fixes et permanentes de la bienfaisance privée entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de quatre cent quatre-vingts francs. »

Conformément à l'article 8 la retraite provenant des versements ouvriers et patronaux sera considérée comme provenant de l'épargne.

Ce même article spécifiant qu'il ne s'agit ici que des versements patronaux et ouvriers exclut *a contrario* de sa disposition l'allocation de l'Etat qui reste considérée comme une ressource personnelle de l'assuré (1).

(1) Le ministre du travail a confirmé et justifié cette solution de la façon suivante :

« On a soutenu que l'allocation, remise au nom des contribuables

La loi permet aux ouvriers d'effectuer leurs versements à capital réservé. Dans ce cas le chiffre de la retraite se trouve sensiblement diminué. Le législateur n'a pas voulu que l'allocation d'assistance soit calculée sur la base de cette retraite amoindrie ; il faudra donc calculer à combien se serait élevée la retraite si les versements avaient été effectués à capital aliéné, et c'est ce chiffre qui servira de base pour déterminer le taux des allocations dues en vertu de la loi de 1905.

Il faut remarquer que l'article 20 de la loi de 1905 ne s'applique qu'aux assistés à domicile. Il peut très bien se faire que l'assisté soit hospitalisé ou placé dans un établissement privé ou chez des particuliers (loi de 1905, art. 19). Cette hypothèse ne modifie en rien l'application de l'article 8 au profit de cette catégorie. Toutefois l'article 21 de la loi de 1910 apporte une restriction au principe de l'incessibilité et de l'insaisissabilité des pensions qui leur sont accordées en vertu de cette loi.

ART. 21. — « Les retraites et allocations acquises en vertu de la présente loi sont incessibles et insaisissables,

par l'Etat ne pouvait pas être considérée comme provenant de l'épargne ; que seules pouvaient être considérées comme telles les rentes constituées par les versements patronaux. En effet, dès l'instant où il est effectué, par cela même que vous avez voté la capitalisation, le versement patronal devient la propriété de l'ouvrier ; il en est de même *a fortiori* pour le versement de ce dernier. On a donc considéré que l'allocation viagère de l'Etat ne pouvait être comprise parmi les ressources provenant de l'épargne. »

Sénat, séance du 18 janvier 1910, *J. off.* du 19 *Déb. parl.*, p. 49.

si ce n'est au profit des établissements publics hospitaliers pour le paiement du prix de journées du bénéficiaire de la retraite admis à l'hospitalisation, sauf en ce qui concerne les allocations en cas de décès. »

Constatons en terminant que l'hypothèse prévue dans ce dernier membre de phrase est d'ailleurs irréalisable en pratique, puisque les allocations au décès ne sont accordées qu'aux veuves et aux enfants des assujettis qui décèdent avant l'obtention de leur retraite (1).

§ 3. — Accidents en cours d'acquisition de la retraite.

L'article 8 prévoit le cas où l'ouvrier est arrivé normalement à l'âge de la retraite et règle sa situation en faisant le départ des avantages réciproques qu'il pourra retirer des deux lois de 1905 et de 1910.

Il faut reconnaître que, dans la majorité des cas, l'ouvrier assujetti à la retraite n'arrivera pas à l'âge où il pourrait bénéficier, soit qu'il meure avant cette date, soit qu'il soit atteint d'infirmités entraînant l'invalidité.

Dans le premier cas la loi vient en aide à la veuve et aux orphelins ; dans le second, l'invalidé reçoit des avantages spéciaux et devient le plus souvent bénéficiaire de la loi de 1905.

(1) V. *infra*, p. 44.

Nous allons examiner successivement les deux hypothèses.

Secours aux orphelins et aux veuves. — Les secours aux orphelins et aux veuves prévus par l'article 6 de la loi de 1910 ont un caractère d'assistance. Le décès de l'assuré mettant fin à la constitution de la retraite, l'indemnité attribuée à sa femme et à ses enfants est en quelque sorte une compensation des cotisations du décédé devenues sans effet.

Au cas, certainement exceptionnel, où l'assuré aurait garanti sa famille contre ce risque en effectuant ses versements à capital réservé, celle-ci recevrait ce capital, mais toucherait néanmoins le secours.

Les conditions d'aptitude à recevoir ce secours et sa quotité sont déterminées par l'article 6 ainsi conçu : « Si un assuré, encore astreint aux obligations de la présente loi, décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite de vieillesse, il est alloué :

« 1° A ses enfants âgés de moins de seize ans : une somme de cinquante francs par mois pendant six mois, s'ils sont au nombre de trois ou plus ; cinquante francs par mois pendant cinq mois, s'ils sont au nombre de deux ; cinquante francs par mois pendant quatre mois s'il n'y en a qu'un seul ;

« 2° A la veuve sans enfants de moins de seize ans, cinquante francs par mois pendant trois mois.

« En cas de divorce, les mêmes avantages seront

alloués à la femme non remariée quand le divorce aura été prononcé aux torts exclusifs du mari.

« Les veuves d'origine française des salariés étrangers, visés à l'article 11, soit sans enfants, soit avec un ou plusieurs enfants, bénéficient des dispositions précédentes si elles sont naturalisées, elles et leurs enfants, dans l'année qui suit le décès de l'époux et, le cas échéant, à condition que la naturalisation des enfants soit intervenue dans les conditions prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 9 du Code civil modifié par la loi du 26 juin 1889 et par l'article 1^{er} de la loi du 5 avril 1909.

« Les allocations prévues aux paragraphes précédents ne seront acquises aux ayants droit, que si l'assuré décédé a effectué les trois cinquièmes des versements obligatoires prévus à l'article 2. »

Deux conditions sont donc nécessaires pour obtenir le bénéfice de l'article 6.

1° Il faut que l'assuré soit décédé avant la liquidation de sa retraite de vieillesse (1).

2° Il faut que cet assuré ait effectué les trois cinquièmes des versements prévus à l'article 2.

(1) Cette condition a donné lieu, tant à la Chambre qu'au Sénat, à de longues discussions. — La Chambre des députés, sur la proposition de M. Jaurès, avait supprimé les mots « avant d'être pourvu d'une retraite de vieillesse ». Toutefois elle avait repoussé un amendement de M. Fleury-Ravarin disposant que les pensions de retraite seraient pour un tiers reversibles en faveur des veuves.

Le Sénat a voté le texte primitif à la demande du ministre pour ne pas surcharger la loi au point de vue financier.

Détermination des bénéficiaires de l'article 6. —

1° Ce sont d'abord les enfants de moins de seize ans. A leur égard la loi a une portée très générale. Il suffit que leurs parents ou l'un des deux parents décède pendant leur minorité de seize ans pour qu'ils soient appelés à recueillir l'allocation. Si les parents venaient à mourir, étant tous deux assurés obligatoires, les enfants reçoivent une allocation du chef de chacun d'eux (1).

L'enfant naturel reconnu a les mêmes droits que l'enfant légitime (2).

2° La veuve sans enfants de moins de seize ans a droit à une allocation fixe. Elle ne peut lui être refusée même dans le cas où elle aurait des ressources personnelles ou bénéficierait elle-même d'une pension de retraite.

De même la présence d'un enfant de moins de seize ans, issu d'un précédent mariage, ne ferait pas obstacle aux droits de la veuve à l'allocation. Celle-ci se cumulerait avec celle due à l'enfant.

Que penser du cas où la veuve aurait elle-même des

(1) Le projet de la commission du Sénat, reproduisant en cela le projet voté par la Chambre en 1906, n'accordait d'allocations qu'aux orphelins de père et de mère: Dans le cas de décès du père seul, la mère recevait une pension temporaire variable selon ses charges. Le texte actuel résulte d'un amendement présenté au Sénat par M. Félix Martin.

(2) Cette disposition n'est pas écrite dans la loi, mais résulte des explications données par l'auteur de l'amendement. *J. off.*, Sénat, 22 mars. *Déb. parl.*, p. 769.

enfants de moins de seize ans d'un premier lit ? Bien que ni le texte de la loi, ni les discussions parlementaires n'y fassent allusion, il semble évident qu'on ne saurait équitablement la priver du secours de l'article 6. Non seulement on peut dire que le silence de la loi doit profiter à l'intéressé, mais on peut remarquer que la solution contraire serait profondément illogique puisqu'elle aboutirait à priver de l'allocation sans compensations la veuve dont les charges se trouvent précisément les plus lourdes.

Aucun motif ne s'oppose également à ce que la veuve séparée de corps puisse prétendre à l'allocation.

En ce qui concerne la femme divorcée, le paragraphe 4 lui accorde le même bénéfice qu'à la veuve sous la condition qu'elle ne soit pas remariée et que le divorce ait été prononcé aux torts exclusifs du mari (1).

Au cas où le mari divorcé se serait remarié, l'allocation

(1) Ce paragraphe a été introduit dans la loi par voie d'amendement présenté au Sénat par M. Boivin-Champeaux. L'auteur a justifié son amendement en ces termes : « Depuis la loi du 6 juin 1908, il est possible que la séparation de corps ait été prononcée aux torts exclusifs du mari, et que cependant le divorce soit demandé et obtenu par lui. Aux termes de cette loi nouvelle, l'époux coupable, celui-là même contre qui la séparation a été prononcée, peut, au bout de trois ans, exiger que la séparation soit convertie en divorce. La conversion est obligatoire ; elle est imposée à l'époux innocent ; Il est absolument inadmissible que, par un fait qui, à aucun degré, ne lui est imputable, la femme soit privée d'un secours qui est la contre-partie de versements auxquels, en définitive, elle a participé directement ou indirectement. »

Sénat, *J. off., Déb. parl.*, p. 770, 22 mars 1910.

tion due à sa veuve n'exclurait pas celle due à la femme divorcée dans les conditions indiquées. Il y aurait même plusieurs allocations s'il y avait eu plusieurs divorces aux torts du mari.

Il avait été question, au cours des débats parlementaires, d'accorder aux veufs le même bénéfice qu'aux veuves. La situation du travailleur chargé de famille qui perd sa femme est évidemment digne d'intérêt. Un amendement en ce sens, présenté au Sénat par M. Rey, remplaçait dans le paragraphe 2 de l'article 6 le mot « veuve » par le mot « conjoint ». Cet amendement a été repoussé à la demande du ministre des finances à raison de la surcharge financière qu'il imposerait et comme contraire aux principes de notre droit civil (Sénat, *Déb. parl.*, 18 janv. 1910, p. 38).

Application de l'article 6 aux assurés facultatifs.

— Les veuves et orphelins d'assurés facultatifs peuvent bénéficier de l'article 6. Leur droit est subordonné à la double condition du décès du mari (ou du père) avant la liquidation de sa retraite, et d'un certain chiffre de versements. Ce chiffre doit être de 9 francs par an au minimum depuis l'âge de dix-huit ans (art. 36. § 10).

Taux de l'allocation. — Les allocations prévues à l'article 6 consistent en mensualités temporaires de cinquante francs.

En ce qui concerne les enfants de moins de seize ans, ces mensualités seront servies pendant quatre, cinq ou six mois selon qu'il y aura un, deux ou trois enfants et plus. L'allocation s'applique à l'ensemble de la descendance.

Dans la proposition de loi du 28 février 1906, les allocations au décès étaient accordées plus libéralement et le taux en était plus élevé. L'article 10 de cette proposition de loi était ainsi conçu : « Si un assuré décède en laissant, soit une veuve non pourvue d'une retraite de vieillesse, soit un ou plusieurs orphelins de père et de mère âgés de moins de seize ans, il est attribué par le ministre du commerce, sur le fonds de bonification, soit à la veuve, soit à l'ensemble des orphelins, une allocation mensuelle de 50 francs pendant six mois à compter du décès. »

Le texte actuel n'indique pas à quel moment on doit se placer pour le calcul de l'allocation. Il faut admettre par analogie que c'est au moment du décès de l'assuré obligatoire. Par suite, si l'ouvrier décédé laisse plusieurs enfants de moins de seize ans, l'arrivée de l'aîné à cet âge quelque temps avant le décès n'entraînerait pas une réduction du temps pendant lequel la pension doit être servie aux enfants conformément à l'article 6 (1).

(1) Nous examinerons, à propos de la situation faite aux étrangers en ce qui concerne les dispositions d'assistance, les cas d'application de l'article 6 aux veuves et enfants de salariés étrangers (p. 54).

En résumé, on peut dire que les allocations de l'article 6 n'ont d'autre but que d'accorder un secours temporaire destiné à aider la famille ouvrière à traverser une période pénible. Bien qu'accordées en principe à titre de compensation des versements de l'assuré rendus sans effet, le législateur n'a pas cherché à proportionner ces allocations aux sacrifices consentis. Il n'a considéré que la situation de la famille au moment où son chef vient à disparaître et, en présence d'un même malheur, il a fixé un même secours dont la durée ne dépendra que de l'étendue de ce malheur.

Pensions d'invalidité. — Le second accident pouvant survenir en cours d'acquisition de la retraite est l'invalidité. L'invalidité peut-être plus ou moins grave ; on distingue généralement l'invalidité partielle qui laisse subsister chez l'ouvrier ses facultés de travail, mais amoindries, et l'invalidité totale qui le prive de ses facultés de travail d'une façon absolue et permanente.

La loi de 1910 ne se préoccupe qu'accidentellement de l'invalidité et seulement de l'invalidité totale (1). Elle vient au secours de l'invalidé en lui permettant d'obtenir la liquidation immédiate de sa retraite.

ART. 9. — « Les assurés qui seront atteints, en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898, et à l'exclusion

(1) La Chambre des députés a rejeté un amendement de M. Vailant tendant à accorder la liquidation anticipée de la retraite dans le cas d'invalidité partielle (*J. off.*, 1^{er} avril, *Déb. parl.*, p. 355).

de toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail, auront droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite.

« La constatation de cette incapacité sera faite dans les conditions et formes déterminées par un règlement d'administration publique.

« La retraite liquidée sera bonifiée par l'Etat, dans les conditions fixées par ce règlement, au moyen de crédits spéciaux, annuellement ouverts à cet effet par la loi des finances, sans que la bonification puisse dépasser soixante francs de rente, ni la retraite devenir supérieure au triple de la liquidation ou excéder trois cent soixante francs, bonification comprise. »

On ne peut pas dire qu'il s'agisse ici d'une mesure d'assistance. Les bonifications de l'Etat ne sont qu'un complément qui vient s'ajouter à une retraite dont le taux pourrait se trouver tellement minime que le secours donné serait illusoire. On ne peut pas davantage, se basant sur ces bonifications, dire que le législateur ait voulu parer au danger de l'invalidité ; les allocations accordées de ce fait sont tout à fait exceptionnelles et ne sauraient tenir lieu de loi générale sur l'invalidité.

Il nous a paru utile de faire entrer les pensions d'invalidité dans le cadre de notre étude, car, le plus souvent, l'invalidé sera apte à bénéficier à la fois de la loi de 1910 et de celle de 1905. Comment et dans quelle mesure le cumul des deux allocations sera-t-il possible ?

Bien que la loi soit muette à cet égard, il n'est pas douteux que le cumul des deux lois soit permis. Cela résulte d'ailleurs formellement des déclarations du ministre pendant la discussion (1). De ces déclarations il résulte que dans le cas où l'ouvrier est apte à bénéficier de l'article 20 de la loi de 1905, la retraite anticipée sera considérée comme provenant de l'épargne. C'est donc la solution de l'article 8 qui est en vigueur dans ce cas. Par analogie, il semble que la bonification de l'Etat doive être considérée comme l'allocation viagère et doive être comptée comme une ressource personnelle de l'ouvrier.

Il est évident que le cumul n'est possible qu'autant que l'invalidé remplit les conditions de nationalité et d'indigence requises pour bénéficier de la loi de 1905.

Le bénéfice de l'article 9 ne peut être invoqué par l'ouvrier devenu incapable à la suite d'un accident de travail et qui touche, à raison de cet accident, la pension

(1) A la Chambre des députés, M. Cazeneuve avait déposé un amendement tendant à faire adopter expressément cette interprétation. « La loi, a-t-il dit, prévoit l'invalidité avec incapacité absolue de travail. Il faudrait qu'il fût déclaré que cette invalidité avec incapacité absolue et définitive, est bien corrélative à ce que la loi d'assistance appelle un infirme et même un incurable. Dans ma pensée, mon amendement a pour but de rappeler que la loi d'assistance aux infirmes et aux incurables s'applique aux invalides. »

M. Guieysse, rapporteur, a répondu : « Je suis persuadé que l'expression d'infirmes ou d'incurables comprend parfaitement ceux qui sont visés par M. Cazeneuve. Il n'est pas douteux pour la commission que leur qualification rentre dans celles visées par la loi d'assistance. » Chambre, séance du 31 janvier 1910, *J. off.*, 1^{er} février, *Déb. parl.*, p. 357.

de la loi du 9 avril 1898. Si, au contraire, il lui avait été alloué une indemnité en vertu du principe général de l'article 1382 du Code civil, cette indemnité, quel que fût son taux, ne priverait pas l'ouvrier des avantages de l'article 9.

Cette solution résulte des explications du ministre au Sénat (*J. off., Déb. parl.*, 19 janv. 1910, p. 52).

La constatation de l'incapacité est faite par un médecin assermenté commis par le préfet. Il délivre dans les huit jours un certificat faisant connaître la nature et les conséquences des blessures ou des infirmités et attestant, s'il y a lieu, l'incapacité absolue et permanente de travail.

Le ministre statue sur la liquidation anticipée de la retraite, augmentée des bonifications légales, après avis d'une commission consultative spécialement créée à cet effet (Décret du 25 mars 1911, art. 149).

L'article 9 est applicable aux assurés facultatifs qui ont versé une cotisation annuelle de 9 francs au minimum depuis l'âge de dix-huit ans (art. 36, § 10).

Enfin l'article 9 ne faisant aucune distinction entre les assurés de la période transitoire et ceux de la période normale, il faut en conclure qu'il s'applique aux uns comme aux autres.

§ 4: - Régime des salariés étrangers travaillant en France.

Les ouvriers étrangers travaillant en France, ainsi que les patrons étrangers faisant travailler en France sont

soumis à la loi de 1910, sauf les restrictions indiquées par l'article 11, ainsi conçu :

« Les salariés étrangers travaillant en France sont soumis au même régime que les salariés français.

« Toutefois ils ne peuvent bénéficier des contributions patronales et des allocations ou bonifications budgétaires que si des traités avec les pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents.

« Lorsqu'il n'y a pas lieu à application de l'alinéa précédent, les contributions patronales sont affectées à un fonds de réserve.

« Sont également affectées au fonds de réserve les contributions patronales correspondant à l'emploi des salariés français dont la retraite est déjà liquidée.

« Les chefs d'industrie qui auront constitué chez eux des caisses patronales autorisées, comme il est dit à l'article 19, seront tenus de verser au fonds de réserve la contribution patronale afférente à ceux de leurs salariés qui, par application des deux paragraphes précédents, ne pourraient bénéficier de cette contribution. »

Cet article ne parle pas des allocations de faveur des articles 7 et 6.

Pour les premières (l'assistance-retraite) il est évident que le bénéfice ne saurait en être étendu aux étrangers. L'article 7 n'est, on l'a vu précédemment, que la mise en pratique au profit de certaines catégories de travailleurs, de la loi de 1905. Or la loi de 1905 n'est pas applicable aux étrangers.

En ce qui concerne l'article 6 (allocations aux veuves et aux orphelins), on peut déduire des restrictions imposées par la loi aux étrangers dans les paragraphes 2 et suivants de l'article 11, que *a fortiori* ils ne peuvent prétendre au bénéfice de l'article 6. Cette solution nous paraît consacrée par le paragraphe 5 de l'article 6 qui y apporte une dérogation dans laquelle on peut voir la confirmation de la règle.

Cette dérogation a pour but d'étendre le bénéfice de l'article 6 à la veuve d'origine française, devenue étrangère par son mariage et à ses enfants (1).

Si cette veuve désire obtenir les allocations de l'article 6, elle doit, dans l'année même qui suit le décès de son époux, demander sa réintégration dans la qualité de Française.

Le texte du paragraphe 5 ne parle pas des enfants. De par le jeu de la loi du 26 juin 1889, les enfants de la Française réintégrée deviennent de plein droit Français sous condition résolutoire. Ils restent Français jusqu'à leur majorité, époque à laquelle ils peuvent opter pour la nationalité étrangère. Par suite, si la veuve redevenue française a des enfants de moins de seize ans, ceux-ci sont appelés directement à recevoir une allocation, laquelle, semble-t-il, ne saurait empêcher la mère de toucher de son chef l'allocation du paragraphe 5.

(1) Le paragraphe 5 n'existait pas dans le projet de la commission du Sénat. Il a été introduit par voie d'amendement proposé par M. Cazeneuve. Sénat, *Déb. parl.*, J. off., 22 mars 1910, p. 771.

L'impossibilité pour les étrangers de bénéficier des dispositions de faveur de la loi de 1910 serait supprimée, en vertu du paragraphe 2 de l'article 11, pour ceux d'entre eux dont les pays d'origine garantiraient à nos nationaux des avantages équivalents.

Il en serait ainsi même pour l'assistance-retraite (1).

Actuellement aucun Etat, à notre connaissance, n'a conclu d'accord sur ce point avec la France. Cependant une convention franco-italienne, signée à Rome le 15 avril 1904, prévoit un arrangement de réciprocité. Le texte en est ainsi conçu :

« Des négociations seront engagées à Paris, après la ratification de la présente convention, pour la conclusion d'arrangements fondés sur les principes énoncés ci-après et destinés à régler le détail de leur application.

« L'admission des ouvriers et employés de nationalité italienne à la constitution de retraites de vieillesse et peut-être d'invalidité, dans le régime général des retraites ouvrières actuellement élaboré par le Parlement français, ainsi que la participation des ouvriers et employés de nationalité française au régime des retraites ouvrières en Italie, seront réglées aussitôt après le

(1) Cela résulte expressément des termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 16 avril 1906 : « La qualité de Français est la première condition requise pour l'obtention de l'assistance prévue par la loi. Il a paru qu'un service public fondé sur l'obligation et alimenté par l'impôt devait être réservé à nos nationaux *sauf conventions à conclure avec les pays étrangers moyennant des avantages équivalents.* »

vote de dispositions législatives dans les pays contractants. »

La Belgique semble vouloir entrer dans la même voie si l'on en croit la déclaration du ministre belge, publiée dans le *Moniteur belge* du 31 mai 1911 :

« D'accord avec le ministre de l'industrie et du travail, mon département entamera sans retard des pourparlers avec le gouvernement de la République en vue de la conclusion d'un arrangement garantissant à nos nationaux les avantages de la nouvelle législation française et accordant par réciprocité, aux ouvriers français assurés à la caisse d'assurances belge, le bénéfice des primes de l'Etat. »

Doit-on établir une distinction entre les étrangers résidant simplement en France et ceux qui y ont obtenu leur admission à domicile ? M. Julien Goujon proposait de leur accorder les mêmes bénéfices qu'à ceux dont les pays d'origine auraient conclu avec la France un traité de réciprocité. Cette proposition n'a pas été acceptée par le Sénat (1).

(1) Sénat, séance du 20 janvier 1910, *J. off.* du 21, *Déb. parl.*, p. 68. M. Julien Goujon avait défendu son amendement en ces termes : «... Si ces ouvriers (ceux qui travaillent en France) sont admis à domicile, cela indique qu'ils ne sont pas seulement de passage dans notre pays, et qu'ils ont une affection particulière pour notre sol, il est donc permis d'espérer qu'un certain nombre d'entre eux se feront naturaliser, ainsi que leurs enfants ; or puisque notre natalité diminue, nous avons tout intérêt à retenir chez nous les étrangers au lieu de risquer de les éloigner par des mesures analogues à celle qui nous est proposée. »

Quant aux naturalisés, leur statut est réglé par l'article 40 ainsi conçu :

« Les étrangers naturalisés n'auront droit au bénéfice des articles 4, 7 et 36 de la présente loi que s'ils ont été naturalisés avant l'âge de cinquante ans. »

La fixation d'un âge maximum avant lequel la naturalisation doit être obtenue, a eu pour but d'éviter que des étrangers ne sollicitent la nationalité française qu'en arrivant à l'âge de soixante-cinq ans et dans le seul but de bénéficier des allocations d'assistance-retraite et de celles des articles 4 et 36.

§ 5. — Dispositions d'assistance projetées et non réalisées dans la loi de 1910.

A côté des dispositions d'assistance que nous venons d'examiner, il convient de signaler deux propositions qui avaient pour but d'introduire dans la loi de 1910 des mesures de faveur ayant un caractère d'assistance, mesures qui, en définitive, n'ont pas été adoptées. Elles avaient pour but de venir en aide aux ouvriers qui n'ont que de très petits salaires et à ceux qui ont à leur charge une nombreuse famille.

1° Exonération des salaires au-dessous de 1 fr. 50.

— Pendant la discussion de la loi à la Chambre des députés en 1906, divers amendements avaient été déposés en vue de supprimer toute cotisation ouvrière. Ce système repoussé par la commission n'a pas été admis,

la plus grande objection qui lui a été faite étant de surcharger la loi au point de vue financier. Cependant un tempérament important avait été apporté à la règle du triple versement. Il avait été décidé que les ouvriers dont le salaire n'atteindrait pas 1 fr. 50 seraient exempts de toute contribution (1). La commission du Sénat a rejeté cette faveur en faisant observer que les régions où les salaires sont les plus bas sont précisément celles où la vie est la moins chère et que, dans ces conditions, il pourrait arriver qu'un travailleur ait une pension de retraite supérieure au montant de son salaire.

2° Exonération des versements au profit des familles nombreuses. — A l'heure où une vigoureuse campagne s'organise au profit des familles nombreuses, il était assez naturel de s'intéresser à leur sort dans la loi de 1910. Pour répondre à cette préoccupation, M. de Las Cazes avait déposé au Sénat l'amendement suivant :

« Les salariés assujettis à la loi actuelle, qui auront quatre enfants ou plus âgés de moins de seize ans, seront dispensés du versement qui incombera dans ce cas à l'Etat. »

Le but de cet amendement était d'appliquer une mesure d'équité en faisant fléchir la règle de l'égalité des versements devant l'inégalité des charges. Le ministre du travail, tout en reconnaissant que la situation des familles nombreuses était d'intérêt, a demandé

(1) Chambre des députés. Amendement Bonnevey, *J. off.*, 24 janvier 1906, p. 417 et 429.

au Sénat de repousser l'amendement qui, à son avis, ne se trouvait pas à sa place dans une loi de retraites. Il est fort probable que le Sénat n'a accepté cette opinion que parce que l'on a invoqué aussi l'accroissement des charges fiscales et les difficultés d'application qu'entraînerait la mise en pratique du système proposé (1).

3° *Répartition des allocations de l'Etat proportionnellement au nombre des enfants.* — Depuis le vote de la loi, la Chambre ayant pris la décision d'élever à 100 francs l'allocation minima de l'Etat (2), M. Honorat a présenté une nouvelle proposition de loi en faveur des familles nombreuses et ainsi conçue :

ART. 1^{er}. — L'allocation viagère prévue à l'article 4 de la loi du 5 avril 1910 est fixée à 75 francs.

« Tout assuré justifiant d'avoir élevé deux enfants légitimes ou reconnus jusqu'à l'âge de treize ans, bénéficiera en outre d'une allocation supplémentaire de 15 francs.

« Cette allocation supplémentaire sera portée à 30 francs s'il a élevé trois enfants et à 45 francs s'il en a élevé quatre et plus.

(1) M. Monis a fait observer aussi que l'équité invoquée pourrait n'être qu'apparente puisqu'un père de famille de quatre enfants pouvait, à raison de ses gains, se trouver plus à l'aise qu'un autre n'en ayant que deux ou trois. Il a souligné encore les difficultés d'application de cette mesure qui obligerait de tenir compte des naissances, des décès et de l'âge de chaque enfant et entraînerait des justifications difficiles et un contrôle minutieux. Sénat, 18 décembre 1909, *J. off.* du 19, p. 1138.

(2) Voir l'ordre du jour du 15 juin 1911, p. 82.

ART. 2. — La majoration du tiers des versements effectués par les assurés visés à l'article 36 de la loi du 5 avril 1910 est augmentée d'un neuvième quand ces assurés pourront justifier avoir élevé deux enfants jusqu'à l'âge de treize ans.

« Elle est augmentée de deux neuvièmes quand ces assurés ont élevé trois enfants, et de trois neuvièmes quand ils en ont élevé quatre et plus. »

Le ministre du travail a trouvé la proposition « inopportune et inopérante » (1) et lui a opposé les arguments déjà développés au Sénat. La proposition a été repoussée.

En revanche le projet de loi voté par la Chambre le 21 décembre 1911 accorde une majoration de retraite d'un dixième pour tout assuré obligatoire ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de treize ans, et une majoration équivalente pour les assurés facultatifs.

(1) Chambre des députés, *J. off.*, 21 décembre 1911, p. 4123.

CHAPITRE III

CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION PARALLÈLE DES LOIS DU 5 AVRIL 1910 ET DU 14 JUILLET 1905.

Nous avons vu, à propos des articles 7 et 8, les rapports étroits qui rattachent les deux lois de 1910 et de 1905. La dénomination même d'assistance-retraite donnée très justement aux allocations de l'article 7, suffit à indiquer ce lien. Nous nous proposons de montrer ici que ce n'est pas seulement dans les mots, mais dans les faits, que les dispositions des deux lois se pénètrent et parfois se confondent. Les chiffres auxquels nous devons faire appel montreront l'importance et l'étendue des deux systèmes.

Nous examinerons d'abord les variations probables du nombre des assujettis, ensuite les modifications à prévoir dans les charges financières des différentes collectivités.

I. — *Répercussion de la loi de 1910 sur celle de 1905 en ce qui concerne le nombre d'assujettis.* — Pour se rendre un compte exact de cette répercussion, il im-

porte de connaître l'effectif des assistés de la loi de 1905 et celui des assistés de la loi de 1910.

Les dernières statistiques de l'assistance obligatoire aux vieillards infirmes et incurables donnent les chiffres suivants (1) :

30 septembre 1910	576.088
31 décembre 1910	577.733
31 mars 1911	577.816
30 septembre 1911	598.413
31 décembre 1911	607.501

En ce qui concerne les assurés-retraités, les relevés mensuels donnent les résultats ci-dessous :

31 juillet 1911.	63.248
31 août 1911	77.080
30 septembre 1911	81.965
31 octobre 1911.	92.734
30 novembre 1911	100.135
31 décembre 1911	105.971

Ces chiffres appellent les constatations suivantes :

1° Tandis que le nombre des bénéficiaires de la loi de 1905 a dépassé de beaucoup celui qui avait été prévu, le nombre des postulants de l'assistance-retraite est resté bien au-dessous des évaluations. Nous en trouverons plus loin les raisons (2).

(1) Nous devons les chiffres dont nous faisons état dans ce chapitre à l'obligeance de M. Campagnole, chef de bureau de la direction de l'assistance et de l'hygiène publique au ministère de l'intérieur.

(2) Voir *infra*, p. 79 et suiv.

2° Le mouvement de la population indigente, bénéficiant de l'assistance obligatoire, accuse une progression qui paraissait devoir s'arrêter au milieu de l'année 1911 et qui, au contraire, s'est accentuée depuis ce moment.

Voici, en effet, les chiffres de cette progression :

30 septembre 1910.	6.632
31 décembre 1910.	1.645
31 mars 1911	83
30 septembre 1911	20.597
31 décembre 1911.	9.088

Cet accroissement insolite, précisément au moment de la mise en vigueur de la loi de 1910, n'est pas une simple coïncidence. C'est le résultat de la première et la plus imprévue des répercussions de la loi nouvelle sur celle de 1905. Elle s'explique par la publicité faite à la loi des retraites. Beaucoup de vieillards âgés de plus de soixante-dix ans se sont présentés pour demander le bénéfice de l'assistance-retraite. On leur a fait observer qu'ils ne pouvaient l'obtenir à raison de leur âge, mais qu'ils avaient droit au bénéfice intégral de la loi de 1905 dont ils ignoraient l'existence (1).

3° Il est à prévoir que le nombre des assistés subira une augmentation progressive pendant cinq ans à partir du 3 juillet 1911, date de l'application de la loi des retraites. Voici pourquoi :

(1) Voir le rapport de M. Mirman, présenté au Conseil supérieur de l'assistance publique le 20 juin 1911, p. 126.

Les allocations d'assistance-retraite seront vraisemblablement plus libéralement accordées que l'assistance proprement dite (1). Par suite il est probable que, parmi les assistés-retraités qui arriveront chaque année à l'âge de soixante-dix ans, il s'en trouvera un grand nombre qui n'auraient pas demandé ou, en tous cas, pas obtenu l'assistance ordinaire et à qui on n'osera pas la refuser alors qu'ils auront obtenu, pendant les quelques années précédentes, le bénéfice de l'assistance-retraite.

4° La loi de 1910 entraînera une diminution progressive des assistés obligatoires à partir de 1916. En effet, beaucoup d'anciens ouvriers qui seraient tombés dans l'assistance, se trouvant munis d'une retraite en vertu de la loi de 1910, n'auront plus à demander les secours d'assistance. Théoriquement, la loi de 1910 est appelée à écarter tous les salariés et assimilés des cadres de la loi de 1905.

II. — *Répercussion de la loi de 1910 sur celle de 1905 en ce qui concerne les charges financières des différentes collectivités.* — En vertu du mécanisme de la loi

(1) Ce n'est là qu'une opinion personnelle, mais nous la croyons fondée pour plusieurs raisons :

1° Parce qu'il résulte des déclarations et des circulaires ministérielles que les demandes seront examinées avec la plus grande bienveillance.

2° Parce que le taux de ces allocations est de moitié moins élevé que celui de la loi de 1905.

3° Parce que les départements et les communes n'ont rien à verser pour ces allocations qui sont à la charge de l'Etat.

du 14 juillet 1905, les dépenses d'assistance obligatoire sont partagées entre l'Etat, les départements et les communes.

Les communes ont à couvrir une portion de la dépense proportionnelle à la valeur du centime communal rapporté à la population et suivant un barème A annexé à la loi. Cette charge varie de 10 à 70 0/0. Les départements et l'Etat se partagent le reste de la dépense conformément à un barème B. La charge des départements varie de 5 à 50 0/0. Inversement celle de l'Etat est de 5 à 95 0/0. Il faut y ajouter les frais généraux d'administration et les frais de l'assistance aux vieillards sans domicile de secours (V. loi de 1905, art. 27, 28 et 29).

En vertu de ce système, voici quel a été le montant des dépenses pour chaque collectivité en 1909 :

	Départements moins la Seine	Seine	Total
Communes	17.476.986 88	11.972.351 82	29.449.338 70
Départements. . .	10.917.657 83	3.475.827 45	14.393.485 28
Etat	41.734.426 58	4.476.110 63	46.210.537 21
Total.	70.129.071 29	19.924.289 90	90 053.361 19

La proportion dans laquelle s'est répartie la charge entre les différentes collectivités a été de :

	Communes 0/0	Départ. 0/0	Etat 0/0
Départements moins la Seine	24.9	15.6	59.5
Seine	60	17.5	22.5
Moyenne	32.7	16	51.3

Les chiffres ci-dessus montrent que l'Etat assume à

lui seul la moitié des dépenses d'assistance obligatoire.

Les dispositions d'assistance-retraite viennent aggraver cette charge. Les dépenses prévues pour ce service sont de (1) :

	Assurés obligatoires	Assurés facultatifs
1 ^{re} année.	14.5 (millions)	6. (millions)
2 ^e —	11.5 —	4.5 —
3 ^e —	8.5 —	3. —
4 ^e —	5.7 —	1.5 —
5 ^e —	2.8 —	3 —

Les allocations au décès et les bonifications de retraites d'invalidité sont prévues pour le chiffre constant de 3 millions.

Les répercussions indiquées en ce qui concerne le nombre des assujettis auront naturellement leur contre-coup dans le système financier. En reprenant les prévisions que nous avons formulées dans le précédent paragraphe, nous constaterons :

1^o L'augmentation des charges suivant la répartition indiquée entre les différentes collectivités par suite de l'accroissement immédiat du nombre des assistés et de leur augmentation normale pendant les cinq premières années d'application de la loi.

2^o La diminution de ces charges à partir de 1916 au bénéfice des départements et des communes qui n'au-

(1) Ces chiffres sont extraits du rapport de M. Morel, n° 1448 p. 87.

ront aucune obligation en retour, tandis que l'Etat verra grossir le montant de ses allocations de retraites à mesure que disparaîtront celles d'assistance. Ces disponibilités des communes pourront servir à relever le taux des pensions de ceux qui resteront soumis à la loi de 1905, ou même à réaliser l'assistance uniquement communale (1).

(1) M. Jean Javal a déposé à la Chambre des députés, le 29 mai 1911, une proposition de loi « tendant à améliorer les retraites instituées par la loi du 5 avril 1910 au moyen des disponibilités créées par cette loi dans les budgets d'assistance aux vieillards ».

Cette proposition porte à 10 francs le minimum de l'allocation mensuelle et en étend le bénéfice sous certaines conditions à toutes les personnes dont la retraite aura été liquidée en vertu de la loi du 5 avril 1910 et qui auront été reconnues admissibles aux allocations d'assistance.

La réforme proposée par M. Javal se trouve en partie réalisée dans le projet de loi du 21 décembre 1911. V. *infra*, p. 82.

CHAPITRE IV

LES CRITIQUES CONTRE LE RÉGIME ACTUEL ET LES PROJETS DE RÉFORME.

Il faut reconnaître que la loi du 5 avril 1910 a été assez mal accueillie par l'opinion. Ceux-là mêmes qui sont appelés à en bénéficier ont été parfois parmi les plus acharnés à l'attaquer. On lui a reproché le taux insuffisant de la retraite, l'obligation des versements ouvriers, le chiffre trop réduit des allocations, etc.....

Ces reproches fondamentaux ne sauraient atteindre les dispositions d'assistance insérées dans la loi. Celles-ci, étant de pures faveurs, apportant aux intéressés un bénéfice certain sans obligation réciproque, ne pouvaient, semble-t-il, qu'être bien accueillies. Et cependant, même en cela, de nombreuses protestations se sont élevées et, effectivement, le nombre de bénéficiaires n'a pas été aussi élevé qu'on le supposait.

Nous nous proposons d'examiner ici les critiques adressées à la loi sur ce point. Les unes, d'ordre général et plutôt théorique, sont relatives à l'introduction des principes d'assistance dans une loi de retraite, les

autres portent sur les conséquences pratiques et immédiates des mesures adoptées.

A. — Critiques d'ordre général et théorique.

La loi du 5 avril 1910, basée sur l'idée de prévoyance, fait une certaine part à l'assistance. Or, dit-on, ce sont là deux notions qui jurent d'être mises ensemble. On aboutit à un système compliqué, à des formules rigides qui, de gré ou de force, englobent dans l'un ou l'autre sens des millions de travailleurs. Toutes les critiques faites à la loi ont pour but commun de simplifier et d'unifier le régime des retraites ; elles diffèrent quant aux moyens à employer, les uns voyant la solution du problème dans la généralisation de l'assistance, les autres dans sa suppression.

a) *Les retraites devraient être une œuvre de solidarité sociale. — Théorie de l'assistance élargie.* — Nous allons examiner d'abord le premier système dénommé : *Système de l'assistance élargie*. Pour en donner une idée précise, il nous paraît indispensable de remonter à l'origine des travaux parlementaires concernant la législation en faveur des vieillards.

Lorsqu'il fut question pour la première fois au Parlement français de donner aux vieillards malheureux, abandonnés à la charité publique, une aide certaine et efficace, les termes de *retraites de vieillesse* et d'*assistance obligatoire*, furent prononcés simultanément.

La commission d'assistance et de prévoyance sociale de la Chambre ayant à examiner les propositions de loi de MM. Rey et Bienvenu-Martin, adopta, le 3 décembre 1902, sur la proposition de son président M. Millebrand, une résolution qui distinguait nettement sous la dénomination de *services publics de solidarité sociale* un double but à atteindre : d'une part la constitution de retraites, d'autre part l'organisation de l'assistance (1).

Cette seconde question ayant été examinée en premier lieu, une nouvelle opinion se manifesta tendant à donner aux deux problèmes une solution unique basée sur l'extension du système d'assistance. M. Mirman proposa dans ce sens de substituer à la résolution du 3 décembre 1902 la résolution suivante :

« La commission,

« Considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale ;

« Que cette solidarité diffère essentiellement de la charité et de l'assistance en ce qu'elle doit donner aux intéressés définis par la loi le droit aux pensions de retraite et le moyen légal de faire valoir ce droit ;

« Que cette institution doit s'inspirer de ce double principe républicain : « A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses ressources » ;

(1) Voir pour l'historique de cette question l'exposé historique de M. Campagnole dans son ouvrage sur *l'Assistance aux vieillards aux infirmes et aux incurables* (Berger-Levrault, 1908).

« Qu'en conséquence, d'une part, au point de vue de la répartition des avantages, elle doit étendre ses bienfaits sur tous les membres de la nation, hommes et femmes, dans quelque état social qu'ils aient vécu, qu'ils aient travaillé à leur compte ou au compte d'autrui et sans autre distinction que celle résultant de leur état physique (âge ou invalidité) et de leurs ressources ;

« Que, d'autre part, au point de vue de la répartition des charges, ce service doit être alimenté, au même titre que les autres services publics, par les prélèvements proportionnés aux ressources et facultés contributives de chacun, mais formant un budget spécial de solidarité ;

« Décide d'établir sur ces bases un projet d'assurance et de solidarité sociales pour la vieillesse et l'invalidité et de diriger ses travaux en ce sens. »

Le Parlement n'a pas cru devoir adopter ce système. Les principes exposés ci-dessus ont été cependant maintes fois repris et soutenus au cours des travaux préparatoires de la loi de 1910 (1).

(1) La liste des interventions faites dans ce sens serait trop longue pour en faire une énumération complète. Citons cependant parmi les principales :

Le contre-projet de M. Fournier donnant une pension de retraite variable à tous les Français dont le revenu est inférieur à 600 francs, à l'aide d'une contribution pesant sur tous les Français et de divers impôts sur les successions, les rentes sur l'Etat, etc. *Chambre, J. off., Déb. parl.*, 8 et 9 novembre 1905, p. 3072 et 3095.

Le contre-projet de M. Rey accordant à tout Français âgé de soixante ans et dont le revenu annuel est inférieur à 360 francs, une

Le vote de la loi n'a pas arrêté les partisans de cette doctrine. Elle a été très habilement soutenue en particulier par M. Malzac (1). L'argumentation très nette qu'il a présentée pour défendre son système nous permettra de le considérer comme le type des systèmes à base d'assistance élargie.

Et tout d'abord, quels sont ses griefs contre le régime actuel des retraites ?

« Le vice initial de la loi du 5 avril 1910, écrit-il, est d'apparaître comme une loi de classe, en ce qui concerne tout au moins les assurés obligatoires.

« Elle aboutit, en effet, à grouper à part tous ceux qui vivent de salaires en subordonnant les allocations de l'Etat à une longue durée et presque à toute une vie de salariat, et, logiquement, elle ne tient aucun compte à l'âge de la retraite des revenus du retraitsable, l'Etat donnant à tous une égale allocation, quelque différentes que soient leurs ressources propres.

subvention de l'Etat égale à la moitié de ce revenu quand il ne dépasse pas 480 francs et à la moitié de la différence entre ce revenu et 360 francs, quand il est supérieur à 480 francs. Chambre, *J. off.*, *Déb. parl.*, 9 novembre 1905, p. 3099.

L'intervention de M. Raiberti, tendant à établir qu'il était inadmissible d'imposer une charge obligatoire aux ouvriers alors qu'ils étaient déjà assurés gratuitement contre les risques de vieillesse et d'invalidité par la loi du 14 juillet 1905, et que si cette loi était imparfaite, il suffisait de l'améliorer et de l'élargir. Chambre, *J. off.*, *Déb. parl.*, 29 novembre 1905, p. 3549.

(1) V. Malzac, Une loi à refaire. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1911, et : A propos des retraites de vieillesse. *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1912.

« C'est là, a-t-on dit, une prime à la prévoyance ; non, c'est une prime au salariat, alors que l'évolution économique des travailleurs est, au contraire, dirigée vers sa suppression ou tout au moins sa transformation. »

M. Malzac propose, en conséquence, de réformer la législation actuelle sur de nouvelles bases.

« Faites les retraites, mais faites-les autrement. Laissez à chacun la libre disposition du produit de son travail, et quand il arrivera à la soixantième année, ne recherchez pas s'il a été, pendant la période active de sa vie, travailleur indépendant ou salarié, prévoyant ou prodigue. Examinez simplement s'il a ou non assez de ressources pour se suffire à l'âge où les forces lui manquent ; penchez-vous sur son infortune et apportez-lui l'aide de la nation. »

Pour réaliser ces principes, il suffirait, suivant l'auteur de cet article, d'étendre aux vieillards de soixante ans le bénéfice de la loi de 1905. Le taux moyen des pensions pourrait être raisonnablement fixé à 360 francs pour les hommes et 240 francs pour les femmes.

Pour évaluer le nombre des bénéficiaires, les éléments seraient fournis par la combinaison des recensements de la population et des résultats statistiques de la loi de 1905.

Le nombre des personnes âgées de soixante ans et au-dessus est, d'après le dernier recensement :

	Hommes	Femmes
De soixante à soixante-neuf ans	4.407.408	4.576.191
De soixante-dix ans et au dessus. . . .	839.799	1.053.348

La proportion des vieillards de soixante-dix ans bénéficiant de la loi de 1905 au 31 décembre 1909, a été de :

Hommes	455.093 soit 18,5 0/0 de l'ensemble
Femmes	218.422 — 20 0/0 —

En appliquant la même proportion aux personnes âgées de soixante à soixante-neuf ans, on aurait comme bénéficiaires probables.

Hommes.	269.370	Total. . .	575.610
Femmes.	345.240		

La charge financière ressortirait pour ces nouveaux assistés à 207.390.800 francs. Elle pèserait uniquement sur le budget de l'Etat. Les ressources générales du budget et les versements des employeurs couvriraient cette dépense. D'après les calculs de M. Malzac, ce chiffre serait constant, d'où il résulterait qu'à la longue, les départements et les communes se trouveraient déchargés de toute obligation d'assistance.

Pour si ingénieux que paraisse ce système, nous ne croyons pas qu'il puisse être mis en pratique sans entraîner les plus graves inconvénients. Non seulement il découragerait l'effort individuel et donnerait une prime à l'imprévoyance, mais encore il consacrerait une injustice choquante, car ceux qui auraient travaillé et épargné, loin de recueillir des avantages proportionnés

à leurs mérites, devraient faire les frais des retraites des imprévoyants et des paresseux. Il aurait en tous cas, pour conséquence inévitable, de rabaisser la dignité des classes laborieuses.

Aussi croyons-nous pouvoir lui adresser le sévère reproche de M. Jaurès : « ... De la magnifique idée d'assurance sociale qui crée pour tous les salariés un droit certain, intangible, sans condition, nous retombons à une loi d'aumône et d'arbitraire, où le bon plaisir des autorités distribuera quelques miettes à des pauvres choisis (1). »

b) *Les retraites devraient être constituées en dehors de toute idée d'assistance. Théorie de la « dette sociale ».* — Une théorie plus récente et déjà fort répandue part d'un point de vue symétriquement contraire à celui que nous venons d'examiner. Ses partisans demandent que les lois sociales et, en particulier, les lois ouvrières n'admettent la base de l'assistance que dans le cas d'extrême rigueur et en l'absence de tout autre système répondant au but qu'elles se proposent (2).

En ce qui concerne le problème des retraites ouvrières, est-il utile et est-il juste de faire intervenir les principes d'assistance ? Non, disent les partisans de

(1) Jaurès, *Humanité* du 6 mai 1914.

(2) « Les lois d'assistance ne sont que les avant-courrières d'autres réformes plus profondes et plus décisives. » — P. Strauss, *Assurance sociale*, Paris, Alcan, 1901.

cette théorie, car la retraite ouvrière n'est pas un bien-fait mais une obligation sociale. Les bénéficiaires éventuels ne demandent pas une faveur, une aumône, ils réclament un droit.

On a donné à la théorie basée sur ces principes le nom de théorie de la *dette sociale*. Voici, brièvement résumés, les arguments sur lesquels elle se fonde :

La situation précaire de la plupart des travailleurs arrivant à la vieillesse provient de ce que, au moment où ils ne peuvent plus faire l'effort physique qu'exige leur travail, ils se trouvent privés de leurs salaires sans compensation d'autre part. Si certains ont eu les moyens et l'énergie nécessaires pour économiser sur leur salaire de quoi constituer un petit capital ou une rente viagère, bien d'autres, les plus nombreux peut-être, sont réduits à la misère. Dans cette foule d'anciens travailleurs malheureux il peut y avoir des imprévoyants, mais il y a surtout des gens qui ont eu une existence dure, ceux que la lutte pour la vie a placés dans les conditions les plus favorables et dans lesquelles tout effort de prévoyance était impossible.

Et cependant ces vieux travailleurs ont usé leurs forces à créer de la richesse : ils ont contribué, chacun dans leur sphère, à améliorer les conditions d'existence, à augmenter la prospérité nationale. On ne peut donc, en toute équité, les priver des avantages que la collectivité a retirés de leur labeur. Celui qui a travaillé a droit au pain de ses vieux jours. La société lui doit,

pour le moins, le minimum de ressources nécessaires à sa subsistance. En le lui donnant elle ne lui fait pas la charité, elle lui *rend* ce qu'elle lui doit (1).

Les retraites des ouvriers sont, dans cette théorie, assimilées aux retraites des fonctionnaires de l'État, avec cette différence qu'il n'y a pas de retenue possible sur les salaires, étant données soit leur insuffisance, soit les conditions particulièrement dures et périlleuses de leur travail.

Cette théorie a soulevé de vives protestations. Retenons, parmi les principaux reproches qui lui ont été adressés :

1° Celui de tenir pour certain un droit qui est tout à fait aléatoire et imprécis. Sans doute il est équitable d'accorder certains avantages aux travailleurs manuels en compensation de la précarité de leur existence. Mais de là à reconnaître à leur profit un véritable « droit de créance » contre la société, il y a un abîme. On risquerait de légitimer par avance et sans discussion toutes les prétentions ouvrières.

(1) Cf. Discours de M. Betoulle à la Chambre des députés, 1^{re} séance du 16 décembre 1911. *J. off., Déb. parl.*, 17 décembre, p. 4088.

« Je voudrais qu'on ne fit pas à la classe ouvrière un cadeau, une aumône, mais qu'on lui reconnût le droit à l'existence et qu'on dît au vieil ouvrier : Tu as contribué pendant 30, 40, 50 ans à toutes les charges sociales. Tu as travaillé pendant toute ta vie pour accroître les richesses nationales et tu n'as rien gardé. Aujourd'hui tu as soixante ans, tu ne peux plus travailler. C'est une retraite que nous te donnerons et nous ne te demandons rien en échange. Et en faisant cela la société ne te donne pas la moitié de ton dû. »

2° Celui de prétendre supprimer l'assistance et d'y conduire au contraire directement. Ne serait-ce pas une mesure d'assistance que de donner des retraites sans cotisations ? Si parmi les ouvriers certains ne considéreraient pas comme une abdication de leur dignité le fait d'accepter des retraites ainsi constituées, n'est-on pas en droit de penser que bien d'autres en seraient humiliés ?

Notre intention n'est pas d'apprécier la valeur de cette théorie ou celle des réfutations qu'on lui oppose. Nous devons faire remarquer cependant qu'elle a trouvé de chaleureux défenseurs non seulement parmi les théoriciens socialistes (1), mais même dans une grande partie de l'opinion publique.

N'en retrouve-t-on pas la trace dans un passage du rapport de M. Guieysse ? — Après avoir montré l'inégale répartition des charges sociales entre les citoyens, il conclut : « La société peut donc, en toute justice, faire une restitution à ceux de ses membres que sa mauvaise organisation a trop lésés dans la répartition des charges communes. »

Mais en admettant le bien-fondé théorique du droit à la retraite pour les travailleurs, sa réalisation entraînerait une charge financière considérable. Pour y faire face les solutions proposées sont nombreuses, mais elles

(1) Elle a été exposée à la Chambre des députés par M. Vaillant. Séances du 20 juin 1901. *J. off.* du 21, p. 4724 et du 10 juillet 1905, *J. off.* du 11, p. 2839.

tombent parfois dans la fantaisie pure. Signalons cependant parmi celles-ci : la suppression de l'héritage en ligne collatérale, la création du monopole des assurances et du monopole de la rectification de l'alcool (1), le relèvement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, sur la transmission des titres au porteur et sur les opérations des bourses de commerce (2).

B. — Critiques portant sur les conséquences pratiques des mesures adoptées.

Nous dépasserions le cadre de cette étude si nous présentions ici les nombreuses critiques que l'on a fait valoir contre la loi du 14 juillet 1905. Constatons simplement que toutes s'appliquent par voie de conséquence aux articles 7 et 8 de la loi de 1910. En nous bornant aux critiques adressées au système de l'assistance-retraite, nous nous trouvons déjà en présence d'un assez grand nombre de récriminations.

Et comment n'en serait-il pas ainsi puisque le ministre de l'intérieur lui-même, dans une circulaire en date du 4 mai 1911, laisse échapper cet aveu : « ... Il est à remarquer, d'ailleurs, que l'intéressé né entre les deux dates susvisées (2 juillet 1841 et 3 juillet 1846, âgé par conséquent de soixante-cinq à soixante-dix ans) a inté-

(1) Contre-projets de MM. Chauvière, J. Contant et Allemane. Chambre des députés, séances des 20 et 24 juin 1901, *J. off.*, p. 1476, 1535 et 1541.

(2) Discours de M. Brizon, Chambre, séance du 19 décembre 1911, *J. off.* du 20, p. 4080.

rêt à ne pas demander l'assistance-retraite dont nous nous occupons ici et dont la quotité est toujours inférieure au bénéfice qu'il est appelé à retirer, soit, s'il a soixante-dix ans révolus, de la loi du 14 juillet 1905, soit, s'il n'a pas soixante-cinq ans, de l'application de l'article 4 de la loi du 5 avril 1910. »

Autrement dit, on gratifie les vieillards en question de dispositions spéciales avec recommandation d'éviter d'en user. Singulière propagande !

Il est certain, en effet, qu'il y a une inégalité de traitement choquante entre le vieillard de soixante-cinq ans moins un jour, qui bénéficie d'une retraite de plus de cent francs, et celui de soixante-cinq ans plus un jour, qui est rejeté dans l'assistance et paie le tort d'être trop âgé en recevant jusqu'à plus de trois fois moins que son camarade de travail (1).

Inégalité encore entre la classe de salariés de soixante-cinq à soixante-dix ans ayant droit à la retraite en travaillant jusqu'à cet âge, et celle de soixante-dix ans et au-dessus à qui ce droit est refusé même si les intéressés peuvent travailler.

Inégalité enfin entre la situation de deux travailleurs de soixante-cinq à soixante-dix ans, l'un pouvant tra-

(1) On objectera que l'un a versé pour sa retraite et non l'autre ; mais ce n'est pas un versement de quelques francs, peut-être de quelques centimes qui peut justifier une telle différence entre les deux régimes.

vailler et conservant le bénéfice de la retraite, l'autre, invalide, devant s'adresser à l'assistance.

Ces critiques *de fond* portent sur des défauts si évidents, si incontestés qu'il est inutile d'y insister. Passons aux critiques *de forme*.

1° On a reproché au système de l'assistance-retraite les nouveaux rouages administratifs prévus par son application. Pourquoi, par exemple, avoir créé une commission spéciale chargée de dresser la liste des bénéficiaires. C'est un empiétement sur les pouvoirs des conseils municipaux et des bureaux d'assistance.

2° On a critiqué l'absence de contrôle, ou du moins son « éparpillement ». N'eût-il pas été préférable de le concentrer entre des mains uniques et d'éviter ainsi les abus auxquels a donné lieu l'application de la loi de 1905.

3° Enfin on s'est élevé contre les frais inutiles que va entraîner ce régime, ce surcroît de travail imposé aux fonctionnaires ou la création de nouveaux emplois. Il faut avouer que ce reproche n'est pas spécial à l'assistance-retraite qui ne fait que mettre en pratique le fonctionnement du système général de l'assistance obligatoire (1).

(1) Sous une forme humoristique M. Jacques Bardoux a très bien mis ce point en relief : « C'est un déluge de paperasseries et un déluge de paroles. Le bureau d'assistance enquête, le conseil municipal délibère ; le conseil général organise. Pour faire fonctionner cette triple hiérarchie de petits parlements, pas le moindre agent d'exécution. Le sous-préfet somnole, le préfet est trop loin, le

C. — Le projet de loi du 21 décembre 1911.

Avant même que fût mise en vigueur la loi du 5 avril 1910, la plupart des auteurs reconnaissaient qu'elle devrait être améliorée à bref délai. M. Viviani, ministre du travail, a fait observer, reconnaissant la nécessité de réformes successives, que l'un des principaux avantages de la loi c'est : « qu'elle a été construite de telle façon que, soit au point de vue financier, soit au point de vue social, elle peut recevoir, sans être ébranlée, toutes les adjonctions de l'avenir. »

Dès le 15 juin 1911 la Chambre votait le projet de résolution ci-dessous accepté par le gouvernement :

« La Chambre, demeurant attachée au principe de la triple contribution patronale, ouvrière et nationale, confiante dans le gouvernement pour appliquer la loi des retraites ouvrières avec autant de prudence que de fermeté, prenant acte de ses déclarations en ce qui concerne l'assurance-invalidité, et convaincue que le moyen le plus efficace d'assurer l'application de la loi est de l'améliorer dans le plus bref délai possible.

« Compte sur le gouvernement pour déposer un projet de loi, dont il acceptera l'incorporation dans la loi des finances de 1912, comportant l'abaissement à soixante ans de l'âge où l'allocation de l'Etat est attribuée, la consolidation à 100 francs de cette allocation,

ministre est débordé comme d'habitude. » *Documents du Musée social*, p. 258.

enfin la transformation, pour tous ceux qui ont dépassé l'âge de la retraite, de l'allocation d'assistance en une allocation de retraite de 100 francs. »

D'autre part, le Congrès national d'assistance réuni à Nantes émettait, le 8 juillet 1914, le vœu suivant :

« Le Congrès estime que les allocations d'assistance, prévues par l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 pour la période transitoire, sont insuffisantes, puisque, dans plusieurs milliers de communes, le secours mensuel ne dépasserait pas 2 fr. 50. Il ne croit pas que, pour remédier à l'insuffisance des allocations, il y ait lieu d'en changer le caractère et d'accorder à des personnes ayant des ressources un secours injustifié, dont la dépense retomberait en partie à la charge des contribuables les plus pauvres.

« Le Congrès a, en conséquence, émis le vœu que le minimum du taux de l'allocation aux vieillards de soixante-cinq à soixante-dix ans soit porté à une somme de 60 francs par an. »

En conformité avec ces vœux, le gouvernement a déposé, le 7 novembre dernier, un projet de loi réalisant les améliorations indiquées.

En ce qui concerne les allocations d'assistance-retraite, le projet de loi était ainsi conçu :

ART. 3. — « Le montant des allocations d'assistance prévues par l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 est fixé à 100 francs. »

Il était entendu que le projet de loi, devant être mis

en application le 1^{er} mai 1912, les vieillards ayant déjà obtenu l'assistance-retraite recevraient une allocation égale à celle des bénéficiaires dont l'allocation serait liquidée postérieurement.

La commission d'assurance et de prévoyance sociales, par l'organe de son rapporteur, M. Albert Métin, critiqua cet article 3 du projet du gouvernement comme ne répondant pas exactement à l'ordre du jour du 15 juin. Elle se prononça pour le principe de l'allocation viagère de retraite au-dessus de soixante-cinq ans et proposa pour l'article 7 la nouvelle rédaction ci-dessous :

ART. 7. — « Une allocation viagère de retraite de cent francs (100 fr.) sera accordée aux personnes visées à l'article 1^{er} âgées de soixante-dix ans au 3 juillet 1911 et qui justifieront faire partie depuis trois années au moins des catégories dudit article premier.

« Une allocation de cent francs (100 fr.) sera également accordée aux personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans au 3 juillet 1911 qui seront reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance. Ces allocations seront à la charge exclusive de l'Etat. »

L'article 7 ainsi conçu présentait un double avantage. 1^o Il écartait l'éventualité envisagée dans laquelle un vieillard ayant reçu 100 francs de soixante-cinq à soixante-dix ans, aurait eu une pension inférieure à partir de cet âge ; — 2^o Il déchargeait les communes, ce soulagement devant permettre, d'un autre côté, de

relever le taux de l'allocation mensuelle de la loi de 1905 (1).

Mais la contre-partie de ces avantages était une grosse surcharge financière. La commission du budget estima que la mesure proposée n'était pas réalisable, et reprit le texte primitif du gouvernement (2).

ART. 3. — « Les deux premiers paragraphes de l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« ART. 7, § 1^{er}. — Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 est étendu jusqu'à concurrence d'une allocation annuelle de 100 francs aux personnes visées à l'article 1^{er}, âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans le 3 juillet 1911, et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance. Cette allocation est à la charge exclusive de l'Etat. »

D'autre part, l'article 9 du même projet de loi relève le taux de l'allocation mensuelle d'assistance de façon à ce que la pension annuelle soit au moins égale à 100 francs.

ART. 9. — « Le troisième alinéa de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 est modifié ainsi qu'il suit :

« Il (le taux mensuel) ne peut être inférieur à 8 fr. 50 ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 francs. S'il est supérieur à 20 francs, la délibération

(1) V. Rapport de M. Albert Métin, n° 1340, p. 48.

(2) V. Rapport de M. Paul Morel, n° 1448, p. 75.

du conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du conseil supérieur de l'Assistance publique.

Ainsi modifié, le projet a été adopté par la Chambre des députés le 21 décembre 1911.

CONCLUSION

En présence d'une œuvre aussi vaste que celle de l'organisation des retraites ouvrières, on ne peut, sans injustice, dénier sa haute portée sociale, en accumulant contre elle les critiques de détail.

L'opinion publique, qui attendait impatiemment cette réforme, a fait cependant à la loi un accueil qu'on ne peut qualifier de chaleureux. Les mutualistes et les libéraux d'un côté, les interventionnistes et les socialistes de l'autre, lui ont reproché amèrement, les uns son caractère obligatoire, les énormes charges financières et les dangers de surenchère qu'elle entraîne, les autres la modicité des retraites, l'âge trop avancé exigé des bénéficiaires.

Dans ce concert d'appréciations divergentes, il est cependant un point sur lequel l'on tombe généralement d'accord, à savoir : la défectuosité d'un système qui lie étroitement deux institutions aussi opposées que l'assurance et l'assistance.

Nous avons vu cependant qu'il serait difficile à l'heure actuelle de les séparer, puisque l'on n'est même pas d'accord sur les caractères fondamentaux qui les distinguent.

L'évolution en matière sociale nous oblige à ne

donner aux problèmes qui se posent devant la conscience moderne que des solutions provisoires.

Les transformations économiques, les conditions différentes de la vie entraînent, même dans le domaine du droit, des bouleversements imprévus qui font de l'utopie de la veille la réalité du lendemain.

L'imperfection de la loi des retraites ouvrières, même après les remaniements proposés, ne saurait faire perdre de vue les avantages qu'elle apporte à la classe ouvrière.

L'œuvre entreprise se précisera et s'amplifiera au fur et à mesure que son application montrera dans quel sens elle doit être orientée.

Voilà pourquoi il nous paraît audacieux de prendre parti dès à présent pour ou contre l'assistance dans une loi dont le but a été d'apporter au sort des travailleurs une amélioration immédiate.

Si l'on s'était tenu sur le terrain des principes, il est probable que longtemps encore on aurait bataillé dans le vide, jusqu'au jour où, sous la pression des forces prolétariennes, il aurait fallu édifier en un seul coup, sans aucune transition, une œuvre qui nécessite, au contraire, une élaboration progressive, lente et sûre.

Vu :

Le Président de la thèse,
H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUVÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

ANNEXES

ANNEXE I

**Extraits de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites
ouvrières et paysannes.**

ART. 1^{er}. — Les salariés des deux sexes, de l'industrie, du commerce, des professions libérales et de l'agriculture, les serviteurs à gages, les salariés de l'État qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires et les salariés des départements et des communes bénéficieront, dans les conditions déterminées par la présente loi, d'une retraite de vieillesse.

ART. 2. — La retraite de vieillesse est constituée par des versements obligatoires et facultatifs des assurés, par des contributions des employeurs et par des allocations viagères de l'État.

Les versements obligatoires des salariés, comme les contributions des employeurs, sont établis sur les bases suivantes :

Les versements annuels seront de neuf francs (9 fr.) pour les hommes, six francs (6 fr.) pour les femmes et

quatre francs cinquante centimes (4 fr. 50) pour les mineurs au-dessous de dix-huit ans, soit par journée de travail : trois centimes (0 fr. 03), deux centimes (0 fr. 02) et un centime cinq millimes (0 fr. 015).

La retraite est constituée à capital aliéné ; toutefois, si l'assuré le demande, les versements prélevés sur son salaire seront faits à capital réservé.

La contribution de l'employeur reste exclusivement à sa charge, toute convention contraire étant nulle de plein droit.

Un règlement d'administration publique déterminera la situation des salariés qui travaillent à façon, aux pièces, à la tâche ou à domicile.

.
ART. 6. — Si un assuré encore astreint aux obligations de la présente loi décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite de vieillesse, il est alloué :

1° A ses enfants âgés de moins de seize ans : une somme de cinquante francs (50 fr.) par mois pendant 6 mois s'ils sont au nombre de trois ou plus ; cinquante francs (50 fr.) par mois, pendant cinq mois, s'ils sont au nombre de deux ; cinquante francs (50 fr.) par mois pendant quatre mois, s'il n'y en a qu'un seul ;

2° A la veuve sans enfants de moins de seize ans, cinquante francs (50 fr.) par mois pendant trois mois.

En cas de divorce, les mêmes avantages seront alloués à la femme non remariée quand le divorce aura été prononcé aux torts exclusifs du mari.

Les veuves d'origine française des salariés étrangers visés à l'article 11, soit sans enfants, soit avec un ou plusieurs enfants, bénéficient des dispositions précédentes, si elles sont naturalisées, elles et leurs enfants, dans l'année qui suit le décès de l'époux et, le cas échéant, à condition que la naturalisation des enfants soit intervenue dans les conditions prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 9 du Code civil modifié par la loi du 26 juin 1889 et par l'article 1^{er} de la loi du 5 avril 1909.

Les allocations prévues aux paragraphes précédents ne seront acquises aux ayants droit que si l'assuré décédé a effectué les trois cinquièmes des versements obligatoires prévus à l'article 2.

ART. 7. — Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 sera étendu aux personnes visées à l'article 1^{er} âgées de soixante-cinq à soixante-neuf ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance ; mais les sommes qui leur seront attribuées seront limitées à la moitié des allocations accordées par application de cette dernière loi et seront à la charge exclusive de l'État.

Toutefois, les sommes attribuées chaque année ne pourront être supérieures à cent francs (100 fr.).

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions spéciales dans lesquelles seront dressées les listes des bénéficiaires du présent article, ainsi que la composition et les attributions des Commissions chargées de statuer sur les allocations et sur les recours.

ART. 8. — Les bénéficiaires de l'article 1^{er} garderont les avantages prévus par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905.

La retraite acquise par les versements des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne, la rente étant calculée à cet effet comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné.

ART. 9. — Les assurés qui seront atteints en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898, et à l'exclusion de toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail auront droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite.

La constatation de cette incapacité sera faite dans les conditions et formes déterminées par un règlement d'administration publique.

La retraite liquidée sera bonifiée par l'État dans les conditions fixées par ce règlement au moyen de crédits spéciaux, annuellement ouverts à cet effet par la loi de finances, sans que la bonification puisse dépasser soixante francs (60 fr.) de rente, ni la retraite devenir supérieure au triple de la liquidation ou excéder trois cent soixante francs (360 fr.), bonification comprise.

.

ART. 36, § 11. — L'article 7 de la présente loi est étendu aux personnes visées au deuxième alinéa du présent article. De plus, pour ceux des intéressés de la

période transitoire qui seraient, à soixante-cinq ans, dans les conditions requises pour bénéficier des allocations de la loi d'assistance, la bonification de l'État sera portée à un chiffre égal à celui de la bonification accordée aux assurés obligatoires de même âge, pourvu que les versements facultatifs de l'intéressé aient été de dix-huit francs (18 fr.) pour chaque année écoulée depuis la mise en vigueur de la présente loi.

ANNEXE II

Décret du 24 mars 1911 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 7 et 36, § 11 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et des cultes, du ministre des finances et du ministre du travail et de la prévoyance sociale ;

Vu la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, et notamment les articles 7, 36, § 11, et 41, ainsi conçus :

« ART. 7. — Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 sera étendu aux personnes visées à l'article 1^{er}, âgées de soixante-cinq à soixante-neuf ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance ; mais les sommes qui leur seront attribuées seront limitées à la moitié des allocations accordées par application de cette dernière loi et seront à la charge exclusive de l'État.

« Toutefois, les sommes attribuées chaque année ne pourront être supérieures à 100 francs.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions spéciales dans lesquelles seront

dressées les listes des bénéficiaires du présent article, ainsi que la composition et les attributions des commissions chargées de statuer sur les allocations et sur les recours ;

« ART. 36, § 11. — L'article 7 de la présente loi est étendu aux personnes visées au deuxième alinéa du présent article ;

« ART. 41. — Un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des ministres du travail et des finances, déterminera toutes les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi, sans préjudice des règlements spéciaux ci-dessus prévus » ;

Vu la loi du 14 juillet 1903 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, modifiée par celles des 31 décembre 1907 et 30 décembre 1908 ; ensemble les décrets des 14 avril 1906, 30 mars 1907 et 3 août 1909, portant règlement d'administration publique pour son exécution ;

Vu l'avis du garde des sceaux, ministre de la justice, du 5 juillet 1910 ;

Le Conseil d'État entendu,

Décète :

ART. 1^{er}. — Toute personne qui entend se prévaloir des dispositions des articles 7 et 36, § 11 de la loi du 5 avril 1910 adresse au maire de la commune de sa résidence une demande écrite et signée d'elle, conforme au modèle qui sera arrêté par le ministre de l'intérieur.

Si elle ne peut signer sa demande, elle y appose un

signe dont l'authenticité est attestée par deux témoins domiciliés dans la commune.

Si elle est incapable de manifester sa volonté, la demande est établie par le maire, assisté de deux témoins.

Le maire donne récépissé de la demande au postulant.

ART. 2. — Le maire communique immédiatement la demande au bureau d'assistance pour avis.

Il transmet, dans le plus bref délai, au sous-préfet de l'arrondissement, avec l'avis du bureau d'assistance et son avis personnel, la demande appuyée des pièces suivantes :

1° Le bulletin de naissance du postulant ;

2° Un extrait du rôle des contributions délivré par le percepteur de sa résidence ;

3° Une attestation délivrée par le maire lui-même et indiquant les diverses ressources dont il est de notoriété publique que le postulant dispose ;

4° Un état relatif aux membres de la famille tenus de la dette alimentaire et faisant connaître, pour chacun de ceux qui résident dans la commune, les nom, adresse, profession, charges de famille, ressources, extrait du rôle des contributions ; pour ceux qui résident en dehors de la commune, tous les renseignements ci-dessus visés qu'il aura pu recueillir ;

5° Une attestation du maire indiquant, à l'égard des membres qui s'acquittent de la dette alimentaire, dans

quelles conditions ils le font, et certifiant, à l'égard de ceux qui ne s'en acquittent pas, soit qu'il leur est impossible de s'en acquitter, soit qu'ils ont été mis en demeure de le faire et qu'ils s'y sont refusés ;

6^c Un état relatant les renseignements que le maire a pu recueillir en vue de déterminer les diverses communes où le postulant a résidé depuis le 1^{er} janvier 1902.

ART. 3. — Le sous-préfet réunit tous renseignements complémentaires, notamment ceux qui sont nécessaires à la détermination du taux de l'allocation due au postulant ; il les joint au dossier qu'il soumet à la commission prévue à l'article suivant.

ART. 4. — Il est établi au chef-lieu de chaque canton une commission chargée de statuer sur l'admission de tous les postulants qui résidaient dans une commune du canton au moment où ils ont présenté leur demande ; cette commission est composée du sous-préfet de l'arrondissement, du juge de paix, du percepteur de la réunion dans laquelle est comprise la commune où réside le postulant et de deux habitants du canton désignés annuellement par le préfet parmi les administrateurs des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix, préside.

Pour l'arrondissement chef-lieu du département, le préfet délègue un conseiller de préfecture qui remplit,

avec les mêmes pouvoirs, les fonctions appartenant au sous-préfet dans les autres arrondissements.

La commission ne peut siéger valablement que si trois de ses membres assistent à la séance. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Si la commission n'est pas suffisamment éclairée par l'examen du dossier, elle peut procéder à une instruction complémentaire et notamment convoquer devant elle le postulant.

Elle prononce l'admission à l'assistance et fixe le montant des allocations qui doivent être attribuées à chacun d'après les bases déterminées par l'article 7 de la loi du 5 avril 1910. Elle dresse, en même temps que la liste des bénéficiaires, un état des personnes tenues à la dette alimentaire à l'égard desquelles elle estime que devrait être exercé le recours prévu par l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905. Copie de cette liste et de cet état est transmise sans délai, avec les dossiers, par le sous-préfet au préfet.

Avis des décisions est, en outre, immédiatement donné par la voie administrative à chaque postulant.

ART. 5. — Pendant un délai de vingt jours à compter de la notification prévue à l'article précédent, le postulant peut adresser au préfet, personnellement ou par mandataire, une réclamation à l'effet d'obtenir, selon les cas, son admission ou le relèvement de l'allocation qui lui a été attribuée. Il en est donné récépissé.

Le préfet, sur le rapport du sous-préfet ou du conseil-

ler de préfecture délégué, peut réclamer la radiation d'une personne portée sur la liste par la commission instituée en vertu de l'article précédent ou la réduction de l'allocation.

Le délai imparti au préfet pour réclamer est de deux mois à compter du jour où la liste arrêtée par la commission est parvenue à la préfecture.

La réclamation du préfet a un effet suspensif.

ART. 6. — Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois sur les réclamations prévues à l'article précédent, par une commission établie au chef-lieu du département et composée du préfet, du président, du tribunal civil ou du juge par lui délégué, du trésorier-payeur général, du directeur des contributions directes, du vice-président du conseil de préfecture, de deux habitants du département désignés annuellement par le préfet parmi les administrateurs des bureaux d'assistance ou des sociétés de secours mutuels ayant leur siège dans le département. En cas d'absence ou d'empêchement, le trésorier-payeur général et le directeur des contributions directes peuvent être remplacés respectivement par un délégué appartenant à l'administration et spécialement désigné par eux à cet effet.

Le préfet préside ; il peut déléguer le secrétaire général de la préfecture pour le remplacer avec les mêmes pouvoirs.

La commission ne peut siéger valablement qu'autant que quatre de ses membres assistent à la séance.

Le président a voix prépondérante en cas de partage des voix.

Toute réclamation du préfet devant la commission est notifiée à l'intéressé par la voie administrative, huit jours au moins avant la séance où elle sera jugée, avec indication du jour de cette séance, afin que le postulant puisse, en temps utile, présenter, s'il y a lieu, ses observations écrites.

ART. 7. — Le préfet donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au sous-préfet, qui opère sur la liste les additions ou les retranchements prononcés.

Ces décisions sont intégralement notifiées, par la voie administrative, aux postulants; dans les vingt jours de la notification, ceux-ci peuvent les déférer au ministre de l'intérieur qui saisit la commission instituée par l'article 8 du présent décret.

Le préfet peut également, dans le délai de vingt jours à partir des décisions, les déférer au ministre de l'intérieur pour être soumises à la même commission. Il notifie, par la voie administrative, ses réclamations aux intéressés avec invitation à produire, s'il leur convient, leurs observations en défense; ces observations sont adressées au ministre de l'intérieur soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet qui les transmet alors immédiatement au ministre en y joignant ses explications, s'il y a lieu.

Ces recours ne sont pas suspensifs.

ART. 8. — Il est statué, en dernier ressort, par dé-

cisions motivées, sur les recours formés en vertu de l'article précédent, par une commission siégeant au ministère de l'intérieur et composée :

1° Des membres de la commission centrale instituée par les lois des 14 juillet 1905 et 30 décembre 1908 ;

2° De vingt autres membres désignés annuellement par le ministre de l'intérieur.

Cette commission est présidée par le président de la commission centrale.

Le ministre de l'intérieur peut répartir la commission en sections ; il peut attacher à la commission ou à chaque section un ou plusieurs commissaires du gouvernement et des rapporteurs ; ces derniers ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont chargés.

Sous réserve des cas où l'affaire est évoquée, soit par le commissaire du gouvernement, soit par la section elle-même devant l'assemblée générale, les sections peuvent statuer définitivement sur les recours spécifiés dans le premier paragraphe du présent article. Dans chaque section, et en assemblée générale, la voix du président, en cas de partage, est prépondérante.

ART. 9. — Les commissions instituées par les articles 4, 6 et 8 fixent le jour à dater duquel commencera la jouissance de l'allocation.

ART. 10. — L'assistance est, sur proposition du préfet ou du sous-préfet, retirée par la commission instituée en vertu de l'article 4, lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

L'allocation est réduite dans la même forme en cas de survenance ou de découverte de ressources ; elle est augmentée à la requête du bénéficiaire si les causes qui ont motivé une réduction viennent à cesser.

Les demandes en radiation, en réduction ou en relèvement de l'allocation mensuelle donnent lieu aux mêmes recours que les demandes d'admission.

ART. 11. — Il est délivré chaque année aux bénéficiaires un certificat d'admission reproduisant les mentions essentielles de la décision accordant l'allocation.

Ce certificat, dont le modèle est déterminé de concert par les ministres de l'intérieur et des finances, comporte douze quittances ou coupons de paiement correspondant aux douze mois de l'année. Il est renouvelé après épuisement des quittances, sur la déclaration du titulaire attestant, dans la forme prévue pour la demande d'allocation, qu'il n'est point assisté par application de la loi du 14 juillet 1905 et, en outre, que sa situation n'a éprouvé aucune modification susceptible d'entraîner la suppression ou la réduction de son allocation.

ART. 12. — Les allocations sont payables aux titulaires mensuellement et à terme échu, sur la présentation du certificat d'admission. Les paiements à effectuer entre les mains de mandataires donnent, seuls, lieu à l'établissement de certificats de vie qui sont produits aux payeurs.

ART. 13. — Dans le département de la Seine, sauf Paris, la commission siégeant dans chaque chef-lieu de

canton et chargée de statuer sur l'admission des postulants, est ainsi composée : un conseiller de préfecture désigné annuellement par le préfet, président ; le juge de paix ; un percepteur désigné annuellement par le ministre des finances ; deux habitants du canton désignés comme il est dit à l'article 4 du présent décret.

A Paris, il est institué dans chaque arrondissement pour statuer sur l'admission des postulants, une commission composée du maire, du juge de paix, du secrétaire trésorier du bureau de bienfaisance, d'un administrateur dudit bureau désigné annuellement par le préfet de la Seine et de deux fonctionnaires désignés annuellement par le ministre des finances. Elle est présidée par le maire ou, à défaut, par le juge de paix.

ART. 14. — Dans le département de la Seine, la commission prévue à l'article 6 comprend :

Le préfet de la Seine, président, qui peut déléguer le secrétaire général :

Trois conseillers de préfecture désignés annuellement par le préfet de la Seine ;

Trois juges titulaires ou suppléants du tribunal civil de première instance de la Seine, désignés annuellement par le président du tribunal ;

Six fonctionnaires désignés annuellement par le ministre des finances ,

Six habitants du département désignés annuellement par le préfet de la Seine parmi les administrateurs de bureaux de bienfaisance ou d'assistance ou des sociétés

de secours mutuels ayant leur siège dans le département de la Seine.

Si le nombre des affaires l'exige, la commission peut être divisée, par arrêté préfectoral, en sections entre lesquelles sont répartis, proportionnellement à leur nombre, les représentants des diverses catégories énoncées ci-dessus.

Le mode de fonctionnement, tant de la commission que des sections est réglé par arrêté du préfet de la Seine, soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

ART. 15. — Les bénéficiaires de l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 sont inscrits sur un registre tenu à la préfecture du département de leur résidence. Six mois avant le jour où ils doivent atteindre soixante-dix ans, le préfet prend les mesures nécessaires pour que chaque intéressé soit inscrit, s'il y a lieu, sur la liste des personnes à assister, par application de la loi du 14 juillet 1905, dès le jour où il atteindra cet âge et sans interruption.

A cet effet, il envoie le dossier au maire de la commune du domicile de secours, si l'ayant droit a un domicile communal dans son département ; au ministre de l'intérieur, s'il est dépourvu de domicile de secours. La demande produite en exécution de l'article 1^{er} du présent décret tient lieu de celle prévue à l'article 7 de la loi du 14 juillet 1905 et est soumise à l'instruction prescrite par ladite loi.

ART. 16. — Le ministre de l'intérieur et des cultes,

le ministre des finances et le ministre du travail et de la prévoyance sociale sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des Lois*.

Fait à Paris, le 24 mars 1911.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Président du conseil,

Ministre de l'intérieur et des cultes,

MONIS.

Le Ministre des finances,

J. CAILLAUX.

Le Ministre du travail

et de la prévoyance sociale,

J. PAUL-BONCOUR.

ANNEXE III

Extraits du décret du 25 mars 1911, portant règlement d'administration concernant les retraites ouvrières et paysannes.

TITRE X

ALLOCATIONS EN CAS DE DÉCÈS.

ART. 162. — Les demandes d'allocations en cas de décès prévues à l'article 6 de la loi du 5 avril 1910 sont déposées à la mairie de la résidence de l'assuré décédé ou de ses ayants droit.

Les demandes doivent être appuyées :

1° D'un bulletin de décès ;

2° D'un certificat du maire de la résidence de l'assuré décédé ou d'un acte de notoriété faisant connaître la situation de famille du défunt ainsi que les noms, prénoms, dates de naissance et résidences des bénéficiaires et, le cas échéant, les nom, prénoms et domicile du tuteur des bénéficiaires mineurs ;

3° De la carte d'identité de l'assuré et de sa carte annuelle en cours ;

4° Dans le cas prévu au paragraphe 5 de l'article 6 de la loi du 5 avril 1910, d'un certificat constatant que la naturalisation des ayants droit a eu lieu dans le délai spécifié.

Le maire délivre un récépissé des demandes d'allocations en cas de décès et les transmet d'urgence au préfet.

ART. 163. — A défaut de tuteur, le juge de paix du lieu de l'ouverture de la tutelle doit, soit d'office, soit à la diligence de toute personne, former la demande d'allocation et désigner le bureau d'assistance du domicile de l'un des ayants droit pour encaisser, aux lieu et place du tuteur, le montant des allocations et l'employer au mieux des intérêts des mineurs.

ART. 164. — Le préfet procède à la liquidation de l'allocation aussitôt qu'il a vérifié, sur le relevé récapitulatif, que les versements exigés en vertu du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 5 avril 1910 ont été effectués.

La première allocation mensuelle est ordonnée par le préfet dans le plus bref délai possible après la demande.

Les allocations suivantes sont payables de mois en mois.

ANNEXE IV

Extraits du projet de loi du 21 décembre 1911.

ART. 3. — Les deux premiers paragraphes de l'article 7 de la loi du 5 avril 1910 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1903 est étendu jusqu'à concurrence d'une allocation annuelle de cent francs (100 fr.), aux personnes visées à l'article premier âgées de soixante-cinq à soixante-neuf ans le 3 juillet 1911, et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance. Cette allocation est à la charge exclusive de l'État. »

ART. 4. — Le 3^e paragraphe de l'article 9 est modifié ainsi qu'il suit :

« La retraite liquidée sera bonifiée par l'État dans les conditions fixées par ce règlement au moyen de crédits spéciaux annuellement ouverts à cet effet par la loi de finances sans que la bonification puisse dépasser cent francs (100 fr.) de rente, ni la retraite devenir supérieure au triple de la liquidation ou excéder trois cent soixante francs (360 fr.), bonification comprise. »

ART. 6, § 5. — Le paragraphe 11 de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910 est modifié ainsi qu'il suit :

« L'article 7 de la présente loi est étendu aux personnes visées au deuxième alinéa du présent article. De plus, pour ceux des intéressés de la période transitoire qui seraient à soixante-cinq ans dans les conditions requises pour bénéficier des allocations de la loi d'assistance, la bonification de l'Etat sera portée à celui de l'allocation accordée aux assurés obligatoires du même âge, pourvu que les versements facultatifs de l'intéressé aient été de dix-huit francs (18 fr.) pour chaque année écoulée depuis la mise en vigueur de la présente loi. »

ART. 8. — Le troisième alinéa de l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources est modifié ainsi qu'il suit :

« Il (1) ne peut être inférieur à huit francs cinquante centimes (8 fr. 50) ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à vingt francs (20 fr.). S'il est supérieur à vingt francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui statue après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique. »

(1) Le taux mensuel.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Documents officiels.

Rapport de M. Guieysse déposé à la Chambre des députés le 22 novembre 1904.

Loi du 14 juillet 1905.

Circulaire du ministre de l'intérieur du 16 avril 1906.

Loi du 30 décembre 1908.

Rapport de M. Cuvinot déposé au Sénat le 2 avril 1909.

Rapport de M. Louis Puech déposé à la Chambre des députés le 23 mars 1910.

Loi du 5 avril 1910.

Circulaire du ministre de l'intérieur du 18 mars 1911.

Décret du 24 mars 1911.

Décret du 25 mars 1911.

Circulaire du ministre de l'intérieur du 4 mai 1911.

Rapport de M. Albert Métin déposé à la Chambre des députés le 14 novembre 1911.

Rapport de M. Paul Morel déposé à la Chambre des députés le 7 décembre 1911.

Projet de loi voté à la Chambre des députés le 21 décembre 1911.

II. — Ouvrages généraux.

Georges Salaün. — Commentaire de la loi du 5 avril 1910. — Berger-Levrault, 1911.

Campagnole. — Commentaire de la loi du 14 juillet 1905. — Berger-Levrault, 1908.

Sirey. — *Recueil général des lois et arrêts* (1911).

G. Lange. — Les retraites ouvrières et paysannes. — Larose et Tenin, 1910.

René Risser. — Mécanisme historique, actuariel et financier de la

- loi des retraites ouvrières et paysannes. Paris, édition des juristes-classeurs, 1911.
- Goineau et Risser.** — Manuel formulaire pratique et usuel des retraites ouvrières et paysannes, 1911.
- Ch. Bodin.** — Exposé méthodique du système des retraites ouvrières et paysannes. — Rennes, 1911.
- Viviani.** — Les retraites ouvrières et paysannes. — Giard et Brière, 1910.
- Bellom.** — Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger. — A. Rousseau, 1905.
- Olphe-Galliard.** — Le problème des retraites ouvrières. — Paris, Blout, 1909.

III. — Brochures, articles de revues.

- E. Cheysson.** — L'évolution des idées et des systèmes de retraites. — Documents du Musée social.
- J. Bardoux.** — Les retraites ouvrières en Angleterre. — Documents du Musée social.
- Kerallain (de).** — Les retraites ouvrières et le socialisme. *Réforme sociale*, 1907, p. 140.
- Malzac.** — Une loi à refaire. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1911.
- A propos des retraites ouvrières. *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1911.
- Olphe-Galliard.** — Le projet de loi sur les retraites ouvrières. *Questions pratiques de législation ouvrière*, p. 201 et 287, et 1908, p. 14.
- P. Pic.** — La question des retraites ouvrières en France et le mouvement doctrinal *Questions pratiques de législation ouvrière*, 1906, p. 274.
- Les retraites ouvrières. Voies et moyens. Assurance ou assistance. *Questions pratiques*, 1909, p. 65.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
 CHAPITRE PREMIER. — Prévoyance et assistance	
Quel critérium peut déterminer les frontières qui les séparent	5
Systèmes de retraites à base d'assistance	10
Système de retraites à base d'assurance.	13
 CHAPITRE II. — Des dispositions d'assistance incorpo- rées dans la loi sur les retraites ouvrières	
I. — Assistance-retraite	19
II. — Cumul des allocations de la loi du 5 avril 1910 avec celles du 14 juillet 1905	39
III. — Accidents en cours d'acquisition de la retraite (Allocations aux veuves et aux orphelins. — Pensions d'invalidité)	42
IV. — Régime des salariés étrangers travaillant en France	52
V. — Dispositions d'assistance projetées et non réali- sées dans la loi du 5 avril 1910.	57
 CHAPITRE III. — De l'application parallèle des lois du 5 avril 1910 et du 14 juillet 1905	
61	61
 CHAPITRE IV. — Les critiques contre le régime actuel et les projets de réformes.	
68	68

I. — Critiques d'ordre général et théorique. — Théorie de l'assistance élargie ; théorie de la dette sociale	69
II. — Critiques portant sur les conséquences pratiques des mesures adoptées.	79
III. — Le projet de loi du 21 décembre 1911	82
CONCLUSION	87
ANNEXES I	89
II.	94
III.	106
IV.	108

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
